

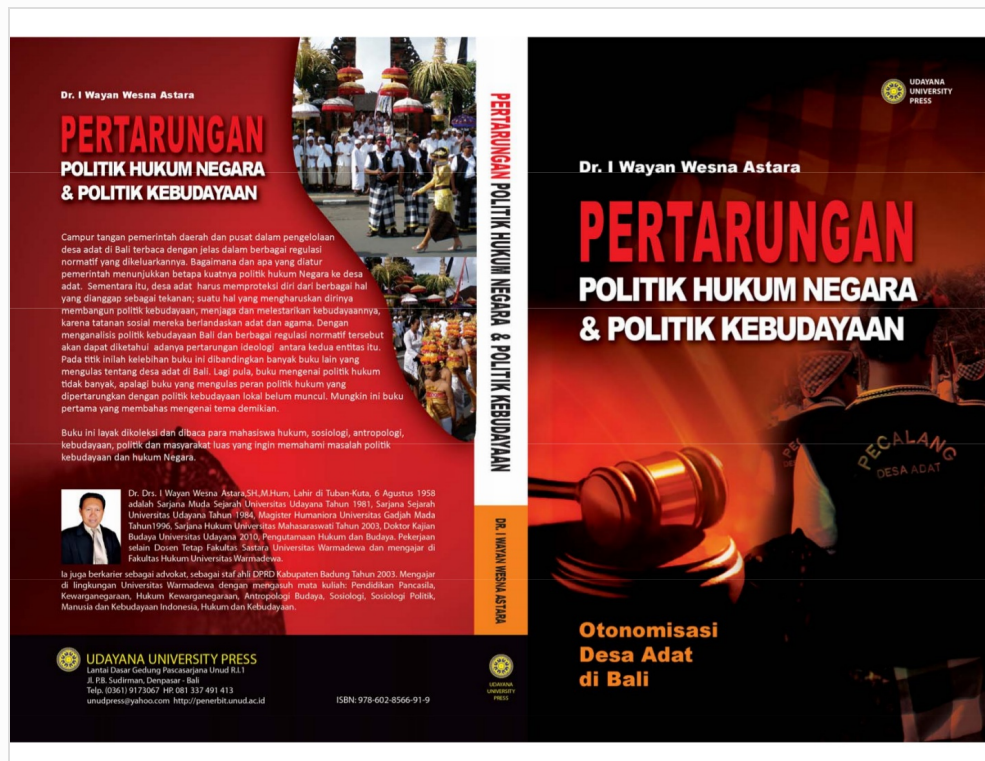


Digital Receipt

This receipt acknowledges that **Turnitin** received your paper. Below you will find the receipt information regarding your submission.

The first page of your submissions is displayed below.

Submission author: I Wayan Wesna Astara
Assignment title: Article Assingment
Submission title: Pertarungan Politik Hukum Negara ...
File name: Buku_Politik_Lokal.pdf
File size: 1.42M
Page count: 361
Word count: 79,160
Character count: 493,185
Submission date: 01-Jul-2020 02:42PM (UTC+0700)
Submission ID: 1352136624



Pertarungan Politik Hukum Negara dan Politik Kebudayaan

by I Wayan Wesna Astara

Submission date: 01-Jul-2020 02:42PM (UTC+0700)

Submission ID: 1352136624

File name: Buku_Politik_Lokal.pdf (1.42M)

Word count: 79160

Character count: 493185

Dr. I Wayan Wesna Astara

PERTARUNGAN POLITIK HUKUM NEGARA & POLITIK KEBUDAYAAN

Campur tangan pemerintah daerah dan pusat dalam pengelolaan desa adat di Bali terbaca dengan jelas dalam berbagai regulasi normatif yang dikeluarkannya. Bagaimana dan apa yang diatur pemerintah menunjukkan betapa kuatnya politik hukum Negara ke desa adat. Sementara itu, desa adat harus memproteksi diri dari berbagai hal yang dianggap sebagai tekanan; suatu hal yang mengharuskan dirinya membangun politik kebudayaan, menjaga dan melestarikan kebudayaannya, karena tatanan sosial mereka berlandaskan adat dan agama. Dengan menganalisis politik kebudayaan Bali dan berbagai regulasi normatif tersebut akan dapat diketahui adanya pertarungan ideologi antara kedua entitas itu. Pada titik inilah kelebihan buku ini dibandingkan banyak buku lain yang mengulas tentang desa adat di Bali. Lagi pula, buku mengenai politik hukum tidak banyak, apalagi buku yang mengulas peran politik hukum yang dipertarungkan dengan politik kebudayaan lokal belum muncul. Mungkin ini buku pertama yang membahas mengenai tema demikian.

Buku ini layak dikoleksi dan dibaca para mahasiswa hukum, sosiologi, antropologi, kebudayaan, politik dan masyarakat luas yang ingin memahami masalah politik kebudayaan dan hukum Negara.



Dr. Drs. I Wayan Wesna Astara, SH, M.Hum, Lahir di Tuban-Kuta, 6 Agustus 1958 adalah Sarjana Muda Sejarah Universitas Udayana Tahun 1981, Sarjana Sejarah Universitas Udayana Tahun 1984, Magister Humaniora Universitas Gadjah Mada Tahun 1996, Sarjana Hukum Universitas Mahasarawati Tahun 2003, Doktor Kajian Budaya Universitas Udayana 2010, Pengutamaan Hukum dan Budaya, Pekerjaan selain Dosen Tetap Fakultas Sastera Universitas Warmadewa dan mengajar di Fakultas Hukum Universitas Warmadewa.

Ia juga berkarier sebagai advokat, sebagai staf ahli DPRD Kabupaten Badung Tahun 2003. Mengajar di lingkungan Universitas Warmadewa dengan mengasuh mata kuliah: Pendidikan Pancasila, Kewarganegaraan, Hukum Kewarganegaraan, Antropologi Budaya, Sosiologi Politik, Manusia dan Kebudayaan Indonesia, Hukum dan Kebudayaan.



UDAYANA UNIVERSITY PRESS

Lantai Dasar Gedung Pascasarjana Unud P.L.I

Jl. P.B. Sudirman, Denpasar - Bali

Telp. (0361) 9173067 HP. 081 337 491 413

unudpress@yahoo.com <http://penerbitunud.ac.id>

ISBN: 978-602-85566-91-9



UDAYANA
UNIVERSITY
PRESS

Dr. I Wayan Wesna Astara

PERTARUNGAN POLITIK HUKUM NEGARA & POLITIK KEBUDAYAAN

PE CALANG
DE
DESADAT

**Otonomisasi
Desa Adat
di Bali**

4
PERTARUNGAN
POLITIK HUKUM NEGARA
& POLITIK KEBUDAYAAN

Otonomisasi Desa Adat di Bali

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terbit sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

⁴
PERTARUNGAN
POLITIK HUKUM NEGARA
& POLITIK KEBUDAYAAN
Otonomisasi Desa Adat di Bali

Dr. I Wayan Wesna Astara



Udayana University Press
2010

4
PERTARUNGAN
POLITIK HUKUM NEGARA
& POLITIK KEBUDAYAAN
Otonomisasi Desa Adat di Bali

Penulis:
Dr. I Wayan Wesna Astara

Penyunting:
Jiwa Atmaja

Cover & Ilustrasi:
Repro

Design & Lay Out:
Putu Mertadana

Diterbitkan oleh:
Udayana University Press
Kampus Unud Sudirman Gedung Pascasarjana Lt.1 R.1.1
Jl. P.B. Sudirman, Denpasar - Bali, Telp. 081 337 491 413
unudpress@yahoo.com <http://penerbit.unud.ac.id>

Cetakan Pertama:
2010, x + 350 hlm, 14 x 21 cm

ISBN: 978-602-8566-91-9

Hak Cipta pada Penulis.
Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang :
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari penerbit.

PRAKATA

Puja dan puji syukur penulis haturkan kehadapan Ida Hyang Widhi Wasa/ Tuhan Yang Maha Esa, berkat rahmat-Nya lah buku berjudul *Pertarungan Politik Hukum Negara & Politik Kebudayaan : Otonomisasi Desa Adat di Bali*, dapat diterbitkan sesuai rencana. Buku ini berasal dari naskah disertasi penulis berjudul “Dinamika Sosial Politik Desa Adat Kuta Bali dari Desa Adat ke Desa Pakraman dalam Perspektif Kajian Budaya”, yang telah penulis pertahankan di hadapan Panitia Penguji Program Doktor Kajian Budaya Universitas Udayana pada 6 April 2010. Tentu saja untuk kepentingan sebuah buku yang dapat dibaca oleh kalangan lebih luas, tidak seluruh materi naskah disertasi dapat disajikan di sini. Hanya dua bab sebagaimana dapat dibaca dalam buku ini, yakni Bab II dan III, yang berasal dari Bab V dan VI, yang dianggap penting diketahui oleh kalangan lebih luas, sedangkan BAB I (dalam buku ini) merupakan tulisan baru, yang dipesankan secara khusus kepada penulis oleh pihak penerbit.

Dua bab tersebut dianggap dapat merepresentasikan adanya dinamika masyarakat adat Kuta yang unik dan sangat dinamis sebagaimana sejak awal diasumsikan demikian. Dalam menganalisis tema tersebut,

dipergunakan disiplin ilmu sejarah dan ilmu hukum serta kajian budaya (*cultural studies*), karena pendekatan interdisipliner seperti itu dianggap dapat menyingkap tabir yang membungkus fenomena budaya Desa Adat Kuta. Dinamika sosial politik Desa Adat Kuta akan semakin jelas terlihat apabila juga dilihat adanya pertarungan kepentingan politik lokal di Kuta dengan politik hukum Negara dalam perspektif historisnya. Inilah sebabnya mengapa sejumlah perundangan, peraturan pemerintah, Perda Desa Adat dan Perda Desa Pakraman juga diinterpretasi secara kontekstual.

Berbagai bantuan telah penulis terima, terutama dari prajuru desa adat Kuta, Majelis Alit Desa Pakraman, Majelis Madya Desa Pakraman, Majelis Utama Desa Pakraman Provinsi Bali. Bantuan tidak langsung datang, baik secara pribadi maupun institusi, dari keluarga dan masyarakat desa adat Kuta pada saat dalam kegiatan adat atau pun secara khusus ketika peneliti datang ke rumah para tokoh adat, *prajuru* adat Kuta, serta Pengurus Wihara Dharmayana Kuta selama penelitian dilaksanakan. Untuk semua itu, penulis mengucapkan terima kasih.

Berkaian dengan penerbitan buku ini, saya mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. I Gde Parimartha, M.A. sebagai promotor, Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, S.H.,M.H, selaku ko-promotor I, dan Prof. Dr.Emiliana Mariyah, M.S, sebagai ko-promotor II, telah memberikan masukan, bimbingan dan arahan dalam penulisan disertasi sehingga disertasi ini yang telah ditulis kembali untuk kepentingan buku ini dapat diselesaikan penerbitannya.

Ucapan yang sama disampaikan pula, kepada I Gusti Ketut Adi Adnyana, S.H;M.H (advokat Bali Pelangi *Law Office*) dan I Wayan Mudita, SH (advokat pada

Wasantarikasa WESNA-MUDITA *Law Office*).

Karya ini tak akan mungkin diselesaikan tanpa ada dukungan, bantuan dan pengertian keluarga penulis, terutama ananda Putu Ayu Sriasih Wesna dan Made Bagoes Wiranegara Wesna, yang ikut membantu penulis sampai larut malam dalam pengetikan draf disertasi. Demikian juga istri penulis I G. A. Alit Malini dengan penuh kesabaran dan dengan caranya sendiri telah ikut memotivasi penulis agar disertasi ini segera terwujud sesuai dengan harapan. Demikian juga bantuan ayahnda penulis I Nyoman Ripeg dan ibunda Ni Nyoman Roji, yang selalu menanyakan kapan selesai “doktornya”. Dalam hal ini karena beliau adalah proses jenjang pendidikan “jenjang demi jenjang” telah penulis lewati yakni berkat doa, motivasi, dan materi sehingga proses pendidikan doktor (S3) pada Kajian Budaya Universitas Udayana dapat diselesaikan. Demikian juga adik penulis I Made Kerna Astara, dan I Made Supada Wardana dengan caranya sendiri memberikan bantuan moral, di samping menciptakan suasana teduh dalam berkeluarga besar dalam “satu natah” dengan tugas masing-masing di Banjar Pesalakan Tuban, dalam hal ini ikut memberikan inspirasi, keteduhan dalam berpikir pada kehidupan tradisional, profesional (dosen dan advokat) di “satu natah” .

Demikian juga mertua penulis di Puri Kalibukbuk Singaraja I Gusti Bagus Ngurah Yasa (Ayah mertua) dan I Gusti Ayu Ngurah Mayun (Ibu mertua), yang selalu mengingatkan penulis untuk menjaga kesehatan dalam penulisan disertasi ini. Terakhir kepada pribadi-pribadi lain yang tidak mungkin disebutkan satu-per satu, yang sering memberikan bantuan, motivasi baik langsung maupun tidak langsung dalam proses pendidikan, penelitian, dan penulisan, sehingga terukir rasa hormat dan terima

kasih yang tulus, semoga semua yang diberikan itu dapat balasan dari Ida Hyang Widhi Wasa/ Tuhan Yang Maha Esa.

Semoga buku ini ada manfaatnya bagi masyarakat Bali yang sosio-religius dalam benteng desa Adat, hukum adat dan hukum tata Negara dalam koridor NKRI, sehingga bermakna bagi pengembangan Kajian Budaya (*cultural studies*) dan ilmu hukum.

Denpasar, 16 Agustus 2010
Penulis, 2010

DAFTAR ISI

Prakata.....	v
BAB I	
Politik Kebudayaan vs Politik Hukum	1
1.1 Politik Kebudayaan	1
1.2 Persoalan Politik Kebudayaan	3
1.3 Hukum	27
BAB II	
Dinamika ³ dari Desa Adat ke Desa Pakraman dalam Perspektif Politik Kebudayaan dan Negara ..	32
2.1 Desa Adat dalam Rangka UU Pemerintahan Desa No 5 Tahun 1979 pada Masa Orde Baru ...	32
2.2 <i>Desa Pakraman</i> dalam Rangka UU Nomor 22 Tahun 1999 pada Masa Reformasi.....	54
2.3 Pemerintahan Desa Berdasarkan Perda <i>Desa Pakraman</i>	109
2.4 Politik Kebudayaan dan Hukum.....	167

BAB III

Interaksi Desa Adat dengan Desa Dinas di Kuta 178

3.1 Hubungan Struktur Pemerintahan Desa..... 179

3.2 Desa Adat Kuta dan Pembangunan Pariwisata 267

3.3 Desa Adat, Masalah Penduduk, dan
Multikultural 292

BAB IV

11 **Simpulan dan Saran 317**

4.1 Simpul..... 317

4.2 Saran 322

Daftar Pustaka 325

Indeks..... 343

BAB I

POLITIK KEBUDAYAAN VS POLITIK HUKUM

1.1 Politik Kebudayaan

Dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, politik kebudayaan tertuang pada pasal 32 ayat (1), yang berbunyi bahwa "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya".¹ Konsepsi ini menjadi tampak penting apabila dikaitkan dengan penjelasannya, yang selengkapnya berbunyi: "Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budi seluruh rakyat Indonesia. Kebudayaan lama dan asli terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha Kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia"(Ki Suratman, 1985: 20). Politik kebudayaan seperti tertuang dalam konstitusi negara (UUD 1945) meminjam konsep Afan Gaffar yang menganalisis

1 Periksa kembali UUD 1945 perubahan Keempat.

demokrasi Indonesia dari sisi normatif dan sisi empirik. Politik kebudayaan normatif merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah Negara (Afan Gaffar, 1999: 3-5) seperti tertuang dalam pasal 18, II. UUD 1945.

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemeenshappe*, seperti desa di Jawa dan Bali, negari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Kemudian dalam Perubahan Kedua (amendemen kedua) UUD 1945 pasal 18B ayat (2): Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang.

Menurut T.A.M Simatupang Politik Kebudayaan berkenaan dengan segala usaha atau tindakan bermaksud mempengaruhi, mengatur atau langsung menetapkan perkembangan kebudayaan di dalam kehidupan bangsa dan negara kita. Kebudayaan dapat dikatakan berkenaan dengan keseluruhan aspek kehidupan manusia bahkan juga jiwa manusia itu sendiri, sehingga umumnya mencakup ilmu dan teknologi, hukum dan politik, kesenian, bahkan agama sebagai institusi dan lain sebagainya. Sedangkan dalam arti sempit kebudayaan berkenaan dengan kesenian, bahasa, dan sebagainya tanpa melepaskannya dari pengertian yang luas (Ismid Hadad, 1982: 98).

Raymond Williams mengatakan betapa pentingnya budaya di dalam kehidupan bermasyarakat menjadi masalah politik, karena budaya merupakan alat perekat dalam suatu komunitas. Oleh karena itu, di dalam setiap Negara diperlukan politik kebudayaan. Ungkapan Mohandas Karamchand Gandhi menunjukkan betapa kokohnya penglihatan Gandhi terhadap pentingnya budaya sebagai alat pemersatu bangsa. Soedjatmoko pemikir budaya besar Indonesia telah mendambakan adanya suatu politik kebudayaan yang diperlukan dalam upaya mengikat bangsa ini, bangsa Indonesia, menjadi bangsa yang besar. Kebudayaan Indonesia adalah kebudayaan di dalam proses menjadi (H.A.R.Tilar, 2004: 82-83).

1.2 Persoalan Politik Kebudayaan

Politik kebudayaan, menurut Clifford Geertz, tidak hanya berbicara mengenai politik melulu sebuah praksis untuk merebut kekuasaan, atau menghindari dari kekuasaan. Dengan pernyataan ini, rupanya Geertz menyadari betapa sulitnya mengetahui "kebudayaan" dari sebuah masyarakat dan warganya, apalagi dalam menafsirkan makna. Akan tetapi, Geertz memakai dasar berpijak bahwa kebudayaan bukanlah sesuatu yang ada dalam benak atau isi kepala seseorang. Geertz berbicara politik kebudayaan berarti berbicara mengenai ideologi. Politik kebudayaan ditafsirkan dari pengamatan dia terhadap simbol-simbol yang saling berinteraksi dan makna-makna terkait yang saling berpengaruh dalam kehidupan umum atau dengan singkat kata bahwa ideologi sebagai sebuah sistem kebudayaan. Geertz juga menambahkan bahwa ideologi sesungguhnya bukanlah sesuatu yang tidak dapat berubah (Clifford Geertz, 1992:

vi-vii). Namun, bagi penulis interaksi ideologi dan masyarakat yang tumbuh, berkembang dan mengkristal menjadi sebuah ideologi akan diperjuangkan terus selama negara itu ada sesuai dengan kepentingan politik negara dengan memproduksi hukum yang dapat mengikat masyarakat, bangsa, dan negara itu.

Kemudian, sebagai simbol-simbol budaya yang tepat untuk konsep ideologis yang disebut Pancasila dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam ideologi Pancasila, bagaimana Soekarno telah berhasil memanfaatkan simbol-simbol budaya yang tepat untuk konsep ideologis. Teori politik kebudayaan ala Geertz, tidak menjawab pertanyaan besar, kapan selesainya keharusan warga masyarakat untuk lebih dahulu menonton pameran simbol-simbol ideologis, sehingga tidak terkesan teori yang dimunculkan sebagai sebuah teori yang sebenarnya hanya "asbun" saja (Ibid, hal. vii). Hal ini perlu nilai praksis dalam kehidupan dan interaksi masyarakat Indonesia kekinian dalam menguji sebuah teori kebudayaan.

Dalam buku ini, politik kebudayaan disoroti sebagai suatu proses budaya yang berjalan terus, dan terjadi tarik menarik antara kepentingan desa adat dengan kepentingan negara. Desa adat di Bali memiliki karakter *desa, kala, patra; desa mawacara*. Kemudian belakangan setelah "Bom /Bali", Oktober 2002, muncul "ideologi" ajeg Bali. Ajeg Bali diluncurkan pada peresmian Bali TV pada Mei 2002 (Henk Schulte Nordholt, 2010: 70).

¹ Nyoman Wijaya, pernah menulis dalam jurnal ilmu Sejarah *Tantular* tentang "Ajeg Bali, Upaya menyambung sejarah", yang dibawakan dalam Dialog "Ajeg Bali dalam Perspektif Sejarah" di Rumah Makan Sari Warta Boga, Senin 18 Agustus 2003, selanjutnya peper ini direvisi dengan judul "Melawan Ajeg Bali Antara Eksklusivitas dan Komersial". Penekanan Ajeg Bali lebih disoroti

pada persoalan bahwa sebagai konsep pemerdayaan masyarakat dan kebudayaan Bali yang muncul pasca bom Legian 12 Oktober 2002. Secara arfiah ajeg artinya tegak, tetap, teratur, tidak berubah. Akan tetapi, para juru bicara "Ajeg Bali" mengartikan sebagai teori pembangunan masyarakat dan budaya yang kreatif dan tidak fisik semata; membangun sebuah ruang hidup budaya Bali yang bersifat inklusif, multikultur dan selektif terhadap pengaruh-pengaruh luar; dan melahirkan produk-produk budaya baru berdasarkan nilai-nilai kultural dan kearifan lokal. Akan tetapi setelah setahun berlalu "Ajeg Bali" hanya menjadi slogan yang tingkatnya berkisar antara semangat eksklusivitas dan komersialisasi (I Nyoman Wijaya, 2004: 154).

¹ Para juru bicara Ajeg Bali yang sempat direkam oleh Nyoman Wijaya sebagai "pemulung konsep Ajeg Bali" masih beragamnya interpretasi dan dengan pemahaman masing-masing. Ada yang menyebut Ajeg Bali sebagai kekuatan "sentrifugal" fortifikasi. Maksudnya sebagai ekspresi perlawanan dan mekanisme "pertahanan diri" terhadap serangan yang demikian intensif dari arus besar universalisasi dan penyeragaman budaya global. Rupanya pendapat tersebut, juga dicarikan alternatif lain seperti Ajeg Bali, sebagai perlawanan terhadap kemerosotan moral, terutama oleh pemimpin politik dan spiritual, dan berusaha menebusnya dengan mengekspresikan kembali secara langsung dan segera dengan tekad dan kejelasan yang kuat, paradigma kultural yang diteladankan oleh penguasa jaman Gelgel dan jaman Majapahit.²

² Nyoman Wijaya sebagai juru bicara Ajeg Bali di Kampus Unud, Ajeg Bali lebih ditonjolkan pada aspek historis, sehingga makna kekinian dalam analisis tersebut belum tampak. Ajeg Bali diartikan sejenis upaya mengenang kembali masa lampau, membayangkan bahwa ada masa lampau yang mesti ditiru menjadi tolok ukur di masa kini.

¹ Ajeg Bali tidak lepas dari konteks ketakutan masyarakat Bali terhadap gerakan teroris yang melanda Bali sebagai daerah tujuan wisata di Indonesia bagian Tengah. Bali yang menggantung unggulannya dari **pariwisata budaya** dan menyebabkan anjloknya kunjungan wisata setelah Pasca Bom Kuta. Pendapatan Asli Daerah pun menjadi anjlok dan kocar-kacir. Selanjutnya, para elite birokrasi dan pemerintahan mengumandangkan tentang pentingnya pertanian, suatu keterlambatan mengantisipasi. Menurut penulis sistem pemaknaan **"Ajeg Bali"** dapat dilihat sebagai **denotasi**, dan **konotasi**. Denotasi adalah level makna deskriptif dan literal yang secara virtual dimiliki semua anggota kebudayaan. Ajeg Bali sebuah perlawanan terhadap ketidakstabilan yang disebabkan perilaku-perilaku menyimpang (seperti: Peledakan Bom di Kuta), dan untuk suatu perbaikan sehingga tetap eksisnya suatu kebudayaan (keamanan Bali), artinya Bali tidak aman berarti Bali dan pendukung Pariwisata budaya menjadi "tumbang" dan "dollar pun" menjadi tidak masuk pada kantong pelaku pariwisata di Bali. Pada level, **kedua**, konotasi makna dibangun oleh penanda yang mengaitkan dengan aspek budaya yang lebih luas: keyakinan, sikap, kerangka kerja dan ideologi suatu bangunan sosial. Makna menjadi persoalan asosiasi tanda dengan kode makna budaya lain (Chris Barker, 2004: 72). ¹ Ajeg Bali dalam konteks konotasi adalah mitos sebagai konstruksi budaya yang mirip dengan konsep ideologi yang bekerja di level konotasi.. Menurut Barthes, mitos adalah semiologis urutan ¹ kedua atau metabahasa (Chris Barker, 2004: 72-73). Menurut penulis, **Ajeg Bali** merupakan suatu mitos atau ideologi pembangunan Bali Pasca Bom 12 Oktober 2002 yang dikonsepsikan oleh juru bicara Ajeg Bali. Artinya Ajeg Bali mengabdikan kepada sang penindas Pariwisata Budaya yang di "eksploitasi" oleh

negara. (Hegemoni negara terhadap Bali: perlawanan terhadap teroris Internasional muncul Ajeg Bali) (Sebagai referensi lihat, Roger Simon, 2004, Passim).

Gema Ajeg Bali sampai ke desa Adat (Pakraman), banjar sehingga sudah menjadi ideologi pembangunan masyarakat Bali untuk menciptakan *Rust and Orde* di masing-masing wilayah. Termasuk tokoh-tokoh partai politikpun “memanipulasi” konsep Ajeg Bali untuk kepentingan meraup suara partai untuk pemenangan pemilu.

Penulis berasumsi bahwa politik kebudayaan jelas mengandung arti kebijaksanaan pelaksanaan sebagai dimaksud dalam ayat (1) dapat disusun dalam bentuk Peraturan Daerah, keputusan Kepala Daerah dan kebijaksanaan lainnya sesuai dengan kondisi adat-istiadat di daerah masing-masing.

Politik kebudayaan dan hukum pada Desa Pakraman -- sebagai **istitusi sosial-religius**-- di Bali mempunyai peranan penting dari jaman ke jaman dan dari rezim ke-rezim dalam perubahan sosial, dan selalu dihegemoni oleh negara demi kepentingan politiknya. Dalam konteks desa adat dan/ atau desa pakraman takluk di bawah kendali negara dengan politik kebudayaannya. Pengertian politik kebudayaan dalam konteks ini adalah bagaimana negara memproduksi hukum melalui hegemoni terhadap institusi di bawahnya, seperti Desa Adat/Desa Pakraman. Meminjam konsep Afan Gaffar tentang demokrasi normatif dan demokrasi emperis (Afan Gaffar, 2004: 3-4), politik kebudayaapun perlu dirancang pada pola yang sama, yaitu terdapatnya politik kebudayaan normatif dan politik kebudayaan emperis. Politik kebudayaan dalam aspek normatif tertuang dalam Pasal 18 B ayat (2) Perubahan kedua UUD 1945: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat

beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang. Pasal 32 ayat (1) Perubahan keempat UUD 1945: Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah-tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Kemudian politik kebudayaan empiris dalam konteks desa adat/pakraman, dalam realitas politik kemunculan Desa Pakraman di Bali memiliki sejarah yang cukup panjang, karena istilah ini baru muncul ketika dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001. Artinya, sebelumnya dikenal sebutan Desa Adat. Desa sebagai wadah kelompok masyarakat terdapat pada seluruh wilayah Nusantara, namun istilah yang diberikan beragam sesuai dengan keadaan setempat. Secara tradisional istilah desa terutama dikenal di Jawa dan Bali, sedangkan di daerah lain seperti di Lombok dikenal dengan Dasan, di Sumatra dengan Nagari, di Aceh dengan Gampong dan Kampong di Sumbawa

Munculnya desa, menurut para ahli hukum adat di Indonesia, mengikuti dua klasifikasi pokok yang menjadikan munculnya kelompok masyarakat desa itu, yakni 1) prinsip hubungan kekerabatan atau genealogis, dan 2) prinsip hubungan tinggal dekat, atau teritorial. Ahli antropologi Koentjaraningrat menambahkan bahwa masih terdapat dua prinsip hubungan lain, yakni 3) prinsip tujuan khusus, yang tidak disebabkan oleh hubungan kekerabatan atau tinggal dekat, tetapi karena kebutuhan lain, dan 4) prinsip hubungan yang datang dari atas (raja/pemerintah) (I Gde Parimartha, 2002: 17).

Pengertian Adat di Bali mulai dikenal sejak jaman penjajahan Belanda sekitar permulaan abad ke -20,

yang diartikan sebagai kebiasaan-kebiasaan yang telah melembaga di masyarakat yang berlangsung turun-temurun. Demikian pula desa adat, baru dipopulerkan sejak jaman pemerintahan Belanda di Bali dan untuk membedakannya dengan desa dinas yang dibentuk oleh Belanda. Sebelum penjajahan Belanda, di Bali telah dikenal beberapa istilah yang mempunyai hubungan dengan suatu desa adat, yaitu *sima*, *dresta*, *lekita*, *paswara*, *awig-awig* atau *krama* dan *thani*. *Sima* pada mulanya berarti patok atas batas sesuatu wilayah, atau juga berarti wilayah kemudian berubah menjadi patokan-patokan atau ketentuan-ketentuan tidak tertulis yang berlaku dalam suatu masyarakat. *Dresta* pada mulanya berarti pandangan, kemudian bertambah luas pengertiannya menjadi pandangan suatu masyarakat mengenai suatu tatakrma pergaulan hidup. *Lekita* berarti catatan suatu peringatan mengenai sesuatu kejadian di masyarakat. *Paswara* berarti suatu keputusan raja (pemerintah) mengenai sesuatu masalah dalam masyarakat. *Awig-awig* berarti suatu ketentuan yang mengatur tata krama pergaulan hidup dalam masyarakat untuk mewujudkan tata kehidupan yang ajeg di masyarakat. *Karaman* yang kemudian berubah menjadi *krama* yang mulanya berarti kumpulan orang-orang tua (orang-orang yang sudah berumah tangga) yang kemudian berubah menjadi masyarakat, sedangkan *Thani* berarti wilayah suatu desa (I Wayan Surpha, 2002: 50-51). Istilah-istilah tersebut di atas terdapat dalam prasasti Bali Kuna, yaitu dalam prasasti Bwahan tahun 916 Caka antara lain menyebutkan*karaman I Wingkang ranu Bwan*..... yang artinya masyarakat di bintang danu, yaitu Bwan.... (Goris, 1954: 83). Dari beberapa istilah tersebut, maka yang paling dekat pengertiannya dengan desa-desa adalah *sima* dan *Karaman* atau *Krama*. Tampaknya Desa Adat di Bali sebelumnya bernama desa-krama, sedangkan

anggota masyarakat pendukungnya disebut krama-desa yang sampai sekarang masih hidup di dalam masyarakat Hindu di Bali (I Wayan Surpha, loc.cit).

7 Adat sebagai yang teruraikan di atas berasal dari aturan-aturan atau kebiasaan yang dianggap telah patut disepakati bersama sebagai aturan tata tertib dalam kehidupan bermasyarakat dan disertai dengan adanya tindakan atau sanksi yang dilaksanakan oleh Kelihan Adat, apabila terjadi pelanggaran terhadap adat oleh warga desanya. Sanksi adat ada yang berwujud denda dan sebagian besar bersifat psikologis, seperti disisihkan dalam masyarakat, tidak diajak bicara, tidak diikutsertakan dalam kegiatan masyarakat dan lain sebagainya yang semuanya merupakan sanksi sosial. Dengan adanya sanksi adat di dalam kehidupan desa Adat di Bali, desa Adat mempunyai hukum adat yang sebagian besar tidak merupakan hukum tertulis.

Hukum adat sebagai hukum asli Indonesia, pada masa kolonial Hindia-Belanda menimbulkan perdebatan sengit akan adanya kodifikasi dan unifikasi hukum sebagai bagian dari kebijakan kolonial. Perdebatan ini sebagai arah etik dalam kebijakan kolonial pada peralihan abad (1890-1910). Rancangan kodifikasi dan unifikasi disampaikan oleh P.J. Idenburg pada tahun 1904, yang pada waktu itu menjabat menteri Koloni. Pendapat Idenburg mendapat pembelaan dari van Deventer melalui tulisannya "*Geen Juristenrecht Voor De Inlanders*" pada tahun 1905. Kebijakan politik dan pendapat kedua orang tersebut mendapat kritikan dari Van Vollenhoven yang mengutarakan bahwa keadaan di tanah Hindia yang bhineka ini tidak akan memungkinkan upaya-upaya Idendenburg menemukan hasil-hasil yang memuaskan. Usaha-usaha yang dikerjakan van Vollenhoven sebagai awal perjuangan untuk membela eksistensi hukum adat (Soetandyo Wignjosoebroto,

1993, 111-125), sedangkan ⁵ istilah hukum adat, tampak pertama kali dipakai oleh C. Snouck Hurgronje dalam bukunya *De Atjehers, I* (1893). Tentang Hukum adat Ter Haar mendefinisikan keseluruhan kaidah yang ditentukan dalam keputusan-keputusan yang mempunyai kewibawaan (*gezaghebbend*) dan yang diwujudkan dalam pelaksanaannya tanpa ada apa-apa lagi. Setiap tingkah laku anggota masyarakat selalu menunjukkan adanya kesadaran hukum (*rechtbewustzijn*). Namun, hal itu belum menjadi hukum adat, hanya apa-apa yang telah diputuskan oleh hakimlah yang menjadi hukum adat. Dengan demikian, hukum adat yang berlaku hanya dapat diketahui dari keputusan-keputusan para pejabat yang berkuasa dalam suatu masyarakat (seperti kepala-kepala rakyat, hakim, rapat umum, wali tanah (tua-tua ulayat) pejabat agama dan pejabat kampung) yang diambil baik dalam ataupun di luar sengketa dan secara langsung bergantung kepada ikatan-ikatan dan nilai-nilai dalam suatu kesatuan sosial yang saling berhubungan secara timbal balik dan saling menentukan (Otje Salman Soemadiningrat, ⁷ 2002: 120-121).

Mengenai istilah desa Adat di Bali berawal dari penelitian Liefcrinck di Bali Utara (1886-1887). Dari hasil penelitiannya, Liefcrinck mengatakan bahwa desa di Bali yang sesungguhnya adalah sebuah republik kecil yang memiliki hukum atau aturan adat, dan tradisi sendiri. Susunan pemerintahan lebih bersifat demokratis, setiap anggota memiliki hak-hak hukum yang sama. Orang yang ditunjuk menjadi pemimpin adalah orang yang paling lama menjadi anggota (*tetua*). Apabila terjadi perbedaan pendapat akan diputuskan dengan suara terbanyak (Parimartha, 2003:15).

Menurut Parimartha, ⁵ dalam pandangan masyarakat Bali, Desa Adat dimengerti sebagai suatu tempat tinggal

bersama, memiliki kekayaan (*laba*) desa, wilayah, warga (*krama desa*), prajuru dan tempat-tempat suci yang disebut dengan Kahyangan Desa (Parimatha, 2003: 16). I Gusti Gede Raka mendefinisikan Desa Adat pada aspek keyakinan/kepercayaan adalah kesatuan daerah di mana penduduknya bersama-sama atas tanggapan bersama (*krama Desa*) melakukan ibadah dengan maksud untuk menjaga kesucian tanah desa, serta memelihara pura-pura yang ada di suatu desa. Menurut I Gede Panetje, desa-desa di Bali dapat dianggap sebagai persekutuan yang berdiri sendiri dan dapat bertindak sebagai badan hukum, sedangkan Korn menyebutkan hubungan desa adat dengan pengurus desa merupakan suatu badan yang terdiri dari beberapa orang, maka yang bertindak keluar mewakili desa ialah ketua pengurus (kelian desa atau penyarikan) (Korn, 1932: 192-193; Lihat pula, I Gede Panetje, tanpa tahun: 4-5).

Menurut Anak Agung Gde Putra Agung, corak Desa Adat di Bali dapat dibedakan menjadi dua, *pertama* ialah desa yang tergolong tua yang masih kelihatan sifat-sifat atau ciri kekunaannya. *Kedua*, desa yang tergolong muda, yang muncul sesudah kena pengaruh kebudayaan Majapahit, terutama pada jaman kerajaan Gelgel (Anak Agung Gde Putra Agung, 2001: 126). MPLA Daerah Tingkat I Bali (dalam Pitana, 1994: 145), membedakan desa Adat atas tiga tipe: *Pertama*, *Desa Bali Aja* (*Bali Mula*), yaitu desa adat yang masih tetap menganut tradisi pra-Majapahit. *Kedua*, *Desa Apanaga*, yaitu desa adat yang sistem kemasyarakatannya sangat dipengaruhi oleh Majapahit, sebagaimana disebutkan dalam *Nagarakertagama*, mengikuti hukum Hindu yang diterapkan di Majapahit, yang bersumber pada *Manawadharmastra*. Desa-desa ini umumnya terletak di daerah Bali daratan. Kepemimpinan pada desa adat tipe ini umumnya merupakan

kepemimpinan tunggal. *Ketiga*, Desa Anyar (Desa baru), yaitu desa yang terbentuk relatif baru, sebagai akibat dari adanya perpindahan penduduk (transmigrasi lokal) dengan tujuan awal mencari penghidupan. Desa-desa seperti ini, misalnya dapat ditemui di daerah Jembrana dan Buleleng Barat (Pitana, 1994: 145-146).

Desa adat sebagai suatu komunitas atau organisasi sosial tradisional di Bali dapat diidentifikasi sebagai suatu desa adat, apabila memenuhi ciri-ciri sebagai berikut: a) mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu yang jelas; b) mempunyai anggota (*krama*); c) mempunyai *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa* atau pura lain yang mempunyai fungsi dan peranan sama dengan *kahyangan tiga*; d) mempunyai otonomi³ baik ke luar maupun ke dalam; e) mempunyai pemerintahan adat.

Pengertian Desa Adat menurut peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor. 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, fungsi dan peranan Desa Adat sebagai kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam provinsi daerah Tingkat I Bali Pasal 1 ayat e adalah Desa Adat sebagai *Desa Dresta* adalah

- 3 Walaupun desa adat bersifat otonom, masih terjadilah variasi yang sangat besar antardesa adat. Apalagi dengan konsep *Desa*, *kala*, *patra*, dan *Desa Mawacara*. Dengan demikian, bukan berarti masing-masing desa adat mempunyai kemerdekaan yang mutlak, karena masih ada ungkapan *negara mawatatata* (negara yang berhak mengatur). Di samping itu, dalam pelaksanaan kehidupan desa adat di Bali dikenal adanya *catur dresta*, yaitu empat aturan hukum yang harus diperhatikan, yaitu (1) *Purwadresta* atau *kunadresta*, yaitu kebenaran yang berdasarkan tradisi yang telah diwarisi secara turun-temurun; (2) *lokadresta*, yaitu kebiasaan yang berlaku hanya secara lokal pada suatu daerah; (3) *desadresta*, yaitu tradisi atau kebiasaan yang unik dan berlaku hanya pada suatu desa tertentu; dan (4) *Sastradresta*, yaitu ajaran-ajaran yang bersumber pada agama Hindu. Dalam hal ini kebenaran yang berdasarkan *sastradresta* mempunyai tingkatan yang paling tinggi. Lihat Pitana, *op.cit.*, hlm. 143-145.

kesatuan masyarakat Hukum Adat di Provinsi Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat hindu secara turun-temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* (Khayangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangga sendiri.

Dari paparan tersebut di atas, Desa Adat memiliki hak otonomi seperti hukum adat, krama desa adat, wilayah dan harta kekayaan desa adat baik harta bergerak maupun tidak bergerak serta pura-pura, yaitu pura Kahyangan tiga. Organisasi Desa Adat ini adalah bersifat sosio-religious, mempunyai otonomi yang dapat berlaku ke dalam dan ke luar.

Pada masa pembangunan, desa adat sebagai kesatuan hukum adat mempunyai fungsi membantu pemerintah, dalam kelancaran dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang terutama bidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan (pasal 6 ayat 1 a (Perda 06 tahun 1986 tentang Desa Adat). Artinya, Desa Adat sebagai subjek pembangunan memiliki potensi-potensi yang cukup tangguh dalam menunjang suksesnya pembangunan yang dilaksanakannya. Potensi ini terutama sekali bersumber pada kekuasaan yang melekat padanya sebagai satu organisasi kemasyarakatan yang eksistensinya diakui dalam kehidupan bernegara (pasal 18 UUD 1945), dan yang tumbuh dari kehendak anggota-anggotanya sebagai manusia yang secara kodrati selalalu ingin hidup berkelompok. Kekuasaan tersebut sebagai perwujudan dari otonomi desa adat akan menjelma dari berbagai bidang yang kesemuanya itu akan dapat mendukung suksesnya pembangunan (I Ketut Wirta Griadi, 1985: 118-119).

Desa adat dalam konteks desa dinas (bidang pemerintahan) ternyata tampak adanya "campur tangan"

pemerintah terhadap desa adat itu sendiri. Muatan campur tangan tersebut adalah bidang pembangunan, lomba desa, dan dalam penegakan hukum di desa. Setiap kasus adat yang tergolong berat selalu ditangani secara “gotong royong” antara perangkat adat dengan perangkat kedinasan. Dalam banyak kasus sering ditemukan hadirnya Kades/Lurah, Camat, Kapolsek, Danramil, dan seterusnya pada proses penegakan hukum di desa (I Made Suasthawa Dharmayuda, 2001: 98), sehingga terjadi proses penyelesaian kasus akan berpedoman pada hukum Negara, hukum adat, dan hal ini memunculkan perubahan dari atas. Di Indonesia proses perubahan digariskan secara nasional dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan MPR No.II/MPR/1973. Di tingkat lokal perubahan dapat pula terjadi, ketika DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan fungsi dan kewenangannya melahirkan keputusan politik melalui Peraturan Daerah (Perda) untuk mengubah Perda-perda yang sebelumnya dianggap sudah tidak mampu mengantisipasi perkembangan dan dinamika masyarakat.

Atas dasar tersebut di atas, dinamika sosial politik desa di Bali, dipengaruhi oleh politik kebudayaan berkenaan dengan segala usaha atau tindakan yang bermaksud mempengaruhi, mengatur atau langsung menetapkan perkembangan kebudayaan di dalam kehidupan bangsa dan negara (T.A.M. Simatupang, 1979: 98-99). Kebudayaan yang dimaksud adalah kebudayaan dalam arti sempit, yaitu keputusan politik dari DPRD yang berkaitan dengan hukum sehingga dari keputusan politik tersebut mampu melindungi, melestarikan nilai-nilai budaya lokal yang hidup pada masyarakat Bali yang berlandaskan pada agama Hindu. Politik kebudayaan dan hukum di Indonesia pada umumnya dan Bali khususnya,

berdasarkan pandangan Soepomo, tata susunan hukum adat di desa-desa pada jaman yang lampau mengalami perubahan-perubahan terkait dengan pengaruh tata susunan administrasi dan pengaruh campur tangan administrasi pemerintah (Soepomo, 1979: 77).

Kebijakan baru pemerintah Daerah Provinsi Bali memberikan warna hukum terhadap implementasi kehidupan dan dinamika sosial-politik desa adat di Bali. Hal ini berarti berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Arbi Sanit mengungkapkan tentang hubungan antara hukum dan politik yang menimbulkan dilema. Dikatakannya perkembangan hukum senantiasa dipengaruhi oleh perkembangan peranan politik massa, kelas menengah, dan elite. Dari suatu pertimbangan relatif di awal kemerdekaan, peranan politik massa mengalami penurunan secara terus menerus, sedangkan politik elite selalu mengalami perkembangan sejak periode demokrasi terpimpin. Perkembangan hukum dapat dilihat dari dua dimensi yang ternyata berkembang tidak sejalan, yakni struktur hukum dan fungsi hukum. Dilihat dari dimensi strukturnya, hukum dapat meningkat secara terus menerus, terbukti dari tingkat keberhasilan upaya unifikasi dan kodifikasi; tetapi jika dilihat dari dimensi fungsinya ternyata hukum tidak berkembang seiring dengan strukturnya. Jika dikaitkan dengan perkembangan tingkah laku politik menjadi tampak jelas bahwa struktur hukum dapat berkembang dalam segala bentuk konfigurasi politik dan sistem pemerintahan, sedang fungsi hukum hanya dapat berkembang secara baik pada saat ada peluang yang leluasa bagi partisipasi politik massa, sehingga ketika peran politik didominasi

oleh elite kekuasaan, maka fungsi hukum berkembang secara lambat (Moh Mahfud MD, 1998: 9-12).

Menurut Mahfud MD, hukum yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum. Jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah. Hal tersebut memperlihatkan bagaimana politik hukum di Indonesia sebagai sebuah potret dominasi politik terhadap hukum. Ada suatu prinsip atau sekadar semboyan yang mengatakan politik dan hukum harus bekerja sama dan saling menguatkan melalui ungkapan "hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman", menjadi semacam utopi belaka. Hal ini terjadi karena di dalam praktiknya hukum kerap kali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang yang memandang bahwa hukum sama dengan kekuasaan.

Politik kebudayaan dan hukum di desa adat di Bali mengalami pasang surut, tergantung dari kebijakan penguasa. Hal ini tercermin dari berubahnya nama "desa adat" menjadi "desa pakraman" terjadi tarik-tolak peranan dan fungsi sesuai dengan campur tangan suatu rezim sesuai dengan kepentingan penguasa.

Demi kepentingan menunjang potensi desa dan ekistensi di bidang ekonomi di desa adat dikeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Lembaga ini berperan sebagai Lembaga Perkreditan Desa yang merupakan suatu Badan Usaha simpan pinjam yang dimiliki Desa Adat. LPD ini memiliki fungsi sebagai salah satu lembaga desa yang merupakan unit operasional, serta berfungsi sebagai wadah kekayaan desa yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya. Pendayagunaan LPD diarahkan kepada

usaha-usaha peningkatan taraf hidup krama desa untuk menunjang pembangunan desa³ (Pasal 3 ayat (1 & 2). Disebutkan pula bahwa LPD didirikan dengan tujuan: a) Mendorong pembangunan ekonomi masyarakat desa melalui tabungan yang terarah serta penyaluran modal yang efektif. b) Membrantas ijon, gadai gelap dan lain-lain yang dapat dipersamakan dengan itu di pedesaan; c) Menciptakan pemerataan dan kesempatan berusaha bagi warga desa dan tenaga kerja di pedesaan; d) Meningkatkan daya beli dan melancarkan lalu- lintas pembayaran dan peredaran uang di desa (pasal 4). Adanya perubahan dan tambahan fungsi desa adat di bidang ekonomi yang bersumber perubahan dari atas, menjadikan desa adat mempunyai kewenangan yang bertambah sesuai dengan keputusan politik DPRD Provinsi Bali.

Perubahan berikutnya terjadi ketika desa adat, diganti menjadi desa pakraman berdasarkan Perda Nomor 3 tahun 2001. Peraturan daerah ini⁴ mencabut atau dinyatakan tidak berlaku lagi Perda Nomor 06 tahun 1986 tentang kedudukan, fungsi dan peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Dalam Perda Desa Pakraman¹⁵ muncul Majelis Desa Pakraman yang terdiri: a. Majelis utama untuk provinsi berkedudukan di ibukota provinsi; b. Majelis madya untuk kabupaten/kota berkedudukan di kabupaten/kota; c. Majelis desa untuk kecamatan berkedudukan di kota kecamatan (pasal 14). Dalam menjalankan tugasnya, Majelis Desa Pakraman mempunyai tugas memecahkan persoalan adat, agama dan membantu penyelenggaraan upacara keagamaan di kecamatan⁹, di kabupaten/kota, dan di Provinsi, termasuk juga memberikan saran, usul dan pendapat kepada berbagai pihak baik perorangan, kelompok/lembaga termasuk pemerintah tentang masalah-masalah adat (lihat

pasal 15-16). Untuk menjaga keamanan Desa Pakraman di bidang Adat dan agama, prajuru Desa (Bendesa Adat) mengangkat *Pecalang* (pasal 17). Demikian pula yang perlu mendapat sorotan adalah tentang harta kekayaan desa pakraman adalah kekayaan yang telah ada maupun yang akan ada yang merupakan harta bergerak dan tidak bergerak, material dan immaterial serta benda-benda yang bersifat religius magis yang menjadi milik desa *pakraman*. Tanah desa pakraman dan atau tanah milik desa pakraman tidak dapat disertifikatkan atas nama pribadi.

Dalam implementasi pelaksanaan pembangunan ekonomi kerakyatan serta meningkatkan kemandirian Desa Adat/Desa Pakraman dengan segala aspeknya, dipandang perlu memperkuat kedudukan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di kabupaten Badung dengan dikeluarkan Perda Kabupaten Badung Nomor 19 tahun 2001, sehingga dapat memberikan kontribusi yang lebih maksimal terhadap Desa Adat/Desa pakraman.

Selain itu, Perda Provinsi Bali No. 3 tahun 2001, tentang desa pakraman telah diundangkan 8 Mei 2001 belum juga dapat diterima oleh Desa Adat yang ada di kabupaten Badung (kasus Desa Adat/Pakraman Kuta). Perda Desa pakraman ini dianggap bermasalah karena munculnya pasal 3 ayat (6); Bagi krama desa/Krama banjar pakraman yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam wilayah desa/banjar pakraman yang hak dan kewajibannya diatur dalam *awig-awig* desa/banjar pakraman masing-masing. Kemudian dalam penjelasan Perda Desa Pakraman pasal 3 ayat (6) disebutkan cukup jelas. Rupanya hegemoni Negara terhadap produk hukum untuk kepentingan “rakyat” dan/atau kelompok yang berkuasa menjadi pemicu perubahan sosial pada masyarakat dalam konteks budaya.

Ketika Orde Baru berkuasa, Desa Adat terhegemoni,

yaitu dari kekuasaan (politik), dan hukum dan terjadinya perubahan sosial yang direncanakan dari atas, melalui produk hukum baik dari hukum pemerintah daerah maupun dari peraturan daerah. Dinamika sosial politik di Bali tidak terlepas dari berlakunya UU Nomor: 5 tahun 1974, tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor: 5 tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa, dan dalam UU Pemerintahan Desa mengenai desa adat belum diatur dalam dua UU tersebut. Dalam kenyataan, apabila muncul kata-kata “adat-istiadat”, maka yang diatur itu adalah adat-istiadatnya dan bukan kedudukan desa adat. Untuk menjalankan UU Nomor: 5 tahun 1979, terutama mengenai pembinaan adat, Menteri dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor: 11 tahun 1984, tentang Pembinaan Adat-istiadat di tingkat Desa/Kelurahan yang menentukan antara lain: a) adat-istiadat adalah kebiasaan yang hidup serta dipertahankan di dalam pergaulan hidup sehari-hari dalam masyarakat sesuai dengan Pancasila; b) pembinaan dan pengembangannya adalah semua kegiatan dalam rangka memelihara dan memajukan adat-istiadat yang menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional, serta tidak bertentangan dengan kepentingan dan ketentuan perundang-undangan berlaku (pasal 1). Kebijakan pelaksanaan sebagai dimaksud dalam ayat (1) dapat disusun dalam bentuk Peraturan Daerah, keputusan kepala Daerah dan kebijaksanaan pelaksanaan lainnya sesuai dengan kondisi adat-istiadat di daerah masing-masing (pasal 6 ayat (2)).

Munculnya Peraturan Desa Adat nomor 06 tahun 1986 adalah sebagai wujud dari perlawanan aspirasi masyarakat adat (Hindu) terhadap tidak terakomodasinya lembaga adat secara formal. Perlawanan ini dalam bentuk produk hukum sebagai keputusan politik DPRD Provinsi

Tingkat I Bali yang mayoritas DPRD-nya dari Golongan Karya. Hal ini merupakan “politik Penyelamatan” kebudayaan dalam produk “Perda/hukum Desa Adat dalam rangka melestarikan desa adat di Bali.

Ketika sistem kepartaian yang menganut “system floating mass”, partai politik tidak boleh membentuk pengurus partai di tingkat desa/kelurahan, desa adat, dan banjar di Bali menjadi tempat mendulang dukungan untuk menyokong suara, seperti kasus peng-Golkaran/Kuningisasi sebagai partai pemerintah.⁴ Ketika bergulirnya Reformasi, berlakunya UU Nomor: 22 tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah DPRD Provinsi yang mayoritas dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menelorkan produk hukum Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 tentang Desa Pakraman, esensi yang ingin dibongkar adalah tidak adanya “Dualisme Desa di Bali”⁵. Peranan DPRD Provinsi Bali dan eksekutif

4 Golkar dalam Pemilu 1987 muncul sebagai “Partai Negara”, membentuk kader sampai ke tingkat desa, 100 orang setiap Desa serta memanfaatkan birokrasi (Lurah dan Kepala Desa) sebagai Pembina di tingkat Desa. Dengan tentara di belakang Golkar sebagai bagian dari konsep dwi fungsi ABRI. Sudharmono adalah konseptor pengkaderan Golkar ke tingkat Desa pada masyarakat sipil. Konsep ini berpengaruh terhadap kehidupan politik di tingkat Desa. Untuk lebih jelasnya baca, Leo Suryadinata, *Golkar dan Militer Studi tentang Budaya Politik*, Jakarta, LP3ES, 1992, hlm. 113-134.

5 Rapat DPRD Provinsi Bali 2 Maret 200, mengenai Ranperda Desa Pakraman (Risalah Rapat): bahwa penghapusan dualisme dalam sistem pemerintahan desa di Bali mengurangi intervensi pemerintah yang berlebih-lebihan; tersalurnya dana pembangunan secara langsung ke desa pakraman; UU Nomor: 22 tahun 1999, adalah ditiadakannya dualisme dalam sistem pemerintahan desa, yakni meleburnya desa dinas yang ada sekarang ke dalam desa pakraman. Dengan demikian unit pemerintahan terendah setelah kecamatan adalah desa pakraman yang secara legal-formal dapat diatur melalui Perda.

dalam memproduksi dua hukum/ Peraturan Daerah, dari Perda Desa Adat ke Perda Desa Pakraman, membawa dinamika sosial-politik Desa (Bali). Hal ini berlanjut, ketika diberlakukan UU Nomor: 32 tahun 2004 ada perubahan mendasar tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dipilih satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (pasal 56 ayat (1)).¹⁰ Berbeda dengan UU Nomor: 22 tahun 1999, pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dilaksanakan oleh DPRD melalui rapat terbuka (pasal 26 huruf b). Artinya, berlakunya UU Nomor: 32 tahun 2004, terjadi perubahan pemilihan kepala Daerah dari DPRD ke Rakyat, dan keterlibatan desa adat, serta tarik-menarik antara kandidat Bupati/Wakil Bupati dan krama adat sangat dominan.

Selain itu, ketertindasan Desa adat/Pakraman dapat ditelusuri mulai terusiknya *palemahanan* (wilayah Desa) telah banyak dilalap oleh rekayasa kepentingan pariwisata baik tanah masyarakat maupun tanah desa adat. Kepariwisataan Kuta, politik, bisnis, hubungan desa dinas dan desa adat telah dipengaruhi oleh Negara (baik melalui hukum pemerintah Daerah maupun peraturan daerah/ kebijakan lainnya). Fenomena ini menjadi sangat menarik, karena Desa Adat Kuta sebagai desa dinas (kelurahan dan kecamatan), sebagai desa adat yang berada pada pusat Pariwisata Bali, tidak terlepas dari hegemoni Negara, adaptasi, konflik, dan peranan elite kekuasaan, serta perubahan sosial masyarakat desa adat dari aspek fisik, dan normatif (mengenai pengaturan masyarakatnya).⁶

6 Pada jaman kerajaan Badung, Kuta sebagai tempat pembuangan, bagi mereka yang kena hukuman oleh raja dalam bentuk pengasingan atau pembuangan keluar daerah yang dalam bahasa Bali disebut *kaselong*, artinya dibuang, atau dalam *paswara* disebut juga *katundung* artinya diusir. Baca lebih jelas,

Dalam konteks budaya dan hukum, Desa Adat/ Desa Pakraman sebagai lembaga tradisional di Bali adalah suatu kebudayaan. Koentjaraningrat membedakan wujud kebudayaan menjadi empat; 1) wujud sistem “nilai-nilai budaya” yang merupakan gagasan-gagasan yang telah dipelajari oleh para warga suatu kebudayaan sejak usia dini, karena itu sangat sukar diubah. Kebudayaan wujud ini, yang menentukan sifat dan corak dari pikiran, cara berpikir, serta tingkah laku manusia suatu kebudayaan. Gagasan inilah yang akhirnya menghasilkan berbagai benda yang diciptakan manusia berdasarkan nilai-nilai, pikiran dan tingkah lakunya. 2) Wujud “sistem budaya”, merupakan wujud gagasan dari kebudayaan, dan tempatnya berada dalam kepala tiap individu, atau dalam kepala masyarakat. Nilai budaya ini yang paling abstrak, disebut adat tata kelakuan yang berfungsi sebagai pengatur dan mengendalikan perbuatan manusia. Adat tata kelakuan itu dibagi dalam empat tingkatan, yaitu tingkatan nilai budaya, norma-norma, hukum dan aturan khusus. 3) wujud sistem Sosial, dapat merupakan aktivitas-aktivitas manusia yang berinteraksi satu sama lain yang membentuk pola-pola tertentu berdasarkan adat tata kelakuan 4) wujud fisik (*artefacts*) merupakan bagian yang paling konkret yang dapat diamati oleh manusia.

Bila desa pakraman dilihat dari keempat wujud kebudayaan itu dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, desa pakraman sebagai sistem nilai-nilai budaya, merupakan gagasan yang telah dipelajari sejak dini, sehingga melahirkan corak dari pikiran manusia cara berpikir dan tingkah laku yang melahirkan suatu kebudayaan sebagai sistem gagasan yang ideologis. *Kedua*, desa pakraman sebagai sistem budaya, merupakan konsep-

Anak Agung Gde Putra Agung, *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*, Yogyakarta, 2001, hlm. 137-138.

konsep yang hidup dalam alam pikiran masyarakat desa pakraman yang dipandang mempunyai nilai tinggi. Sebagai contoh adalah “awig-awig Desa Pakraman” yang merupakan ketentuan khusus yang dibuat oleh masyarakat desa pakraman yang dijadikan pedoman berperilaku. *Awig-awig* desa pakraman ini mengarahkan dan mengatur pola-pola tingkah laku masyarakat desa pakraman agar dicapai kehidupan yang tertib. Selain itu, *awig-awig* desa pakraman juga berfungsi sebagai alat yang dijadikan landasan dalam menyelesaikan sengketa-sengketa yang timbul dalam masyarakat desa pakraman. Sebelum bernama desa pakraman, maka berdasarkan peraturan Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986, tentang kedudukan, fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam provinsi Daerah Tingkat I Bali, bila ditinjau dalam pasal 6 ayat (1) Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat Hukum Adat mempunyai fungsi:

- a. Membantu pemerintah dalam kelancaran dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang terutama bidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan;
- b. melaksanakan hukum adat dan adat-istiadat dalam desa adatnya;
- c. memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan sosial keperdataan dan keagamaan.
- d. Membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Bali pada khususnya, berdasarkan *paras paros salunglung sabayantaka*/ musyawarah untuk mufakat;

- e. menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan desa adat untuk kesejahteraan masyarakat desa adat.

Kemudian, pada ayat (2) fungsi tersebut ayat (1) dijabarkan di dalam *Awig-awig* Desa Adat. Selanjutnya, pada Pasal 7 ayat (1) setiap desa adat agar memiliki *awig-awig* tertulis; ayat (2) *awig-awig* desa adat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, undang-undang Dasar 1945 dan perturan perundangan yang berlaku.

Setelah berlakunya Perda Nomor 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat selama lebih kurang 15 tahun, 4) lanjutnya dicabut setelah dikeluarkannya Perda nomor 3 tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Disebutkan dalam pasal 1 ayat (4) Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangga sendiri. Kemudian dalam pasal 11 ayat (1) setiap desa pakraman menyuratkan *awig-awig*-nya; ayat (2) *awig-awig* desa pakraman tidak boleh bertentangan dengan agama, pancasila Undang-undang dasar 1945, dan hak asasi manusia.

Dengan demikian, ditinjau dari perundang-undangan secara formal pemerintah daerah mengakui berlakunya *awig-awig* desa pakraman dengan dipayungi oleh Perda Desa Pakraman, dan apabila terjadi sengketa, maka akan berlaku *awig-awig* desa pakraman, di samping hukum nasional bagi krama desa pakraman.

Ketiga, desa pakraman sebagai wujud sistem sosial merupakan aktivitas berpola warga desa pakraman. Sebagai contoh adalah pola interaksi sosial dan perilaku hukum yang dilakukan oleh warga desa pakraman dalam berbagai aktivitas, seperti pelaksanaan pembangunan

pura, pelaksanaan pembangunan balai desa, penatataan wilayah desa pakraman, aktivitas upacara keagamaan di pura KahyanganTiga Desa Pakraman. Pelaksanaan pola-pola interaksi sosial dan perilaku hukum masyarakat desa pakraman berlandaskan pada norma hukum yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian ditinjau dari perundang-undangan secara formal pemerintah daerah mengakui berlakunya *awig-awig* desa adat/pakraman dengan dipayungi oleh Perda Desa Pakraman, dan apabila terjadi sengketa akan berlaku *awig-awig* desa pakraman, di samping hukum nasional bagi krama desa pakraman.

Keempat, desa pakraman sebagai wujud kebudayaan fisik, merupakan wujud yang paling konkret, yang merupakan hamparan wilayah desa pakraman seperti tanah wilayah desa, bangunan pura-pura, gedung-gedung pertemuan desa (Balai Banjar, Balai Desa, Gedung LPD dan lain sebagainya).

Menurut Chris Barker (2000: 52), konsep kebudayaan sebagai kuasa kelas, singkatnya kebudayaan bersifat politis karena ia mengekspresikan relasi sosial kuasa kelas dengan cara menaturalisasikan tatanan sosial sebagai suatu fakta niscaya, sehingga mengaburkan relasi eksploitasi di dalamnya. Jadi, kebudayaan itu ideologis. Artinya, yang dimaksud ideologis adalah peta makna yang meski mengklaim dirinya sebagai kebenaran universal, merupakan pemahaman spesifik secara historis dan mengaburkan dan melanggengkan kekuasaan. Selanjutnya, dapat dikatakan kebudayaan secara ekstrem atau lebih kasar lagi, ide-ide yang sedang berkuasa adalah ide-ide kelas berkuasa. Konsep kebudayaan seperti tersebut⁴ di atas akan dibahas dan dibongkar berkaitan dengan lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tentang Desa Pakraman.

1.3 Hukum

Hukum,⁷ dalam konteks tulisan ini, harus dilekatkan dengan politik kebudayaan dan hukum, karena dua variabel yang menjadi fokus penelitian penulis. Dalam penelitian ini yang dimaksudkan dengan hukum adalah hukum adat. Pengertian hukum adat di sini adalah hukum dari bawah berdasarkan kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri bagi daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut dewasa ini disebut “otonomi”, sedangkan oleh UUD 1945 disebutkan hak asal-usul. Kekuasaan mengatur ini meliputi kewenangan membuat peraturan sendiri, melaksanakan sendiri, dan membentuk pengadilan sendiri. Atas dasar kewenangan ini pulalah desa adat di Bali memiliki kekuasaan untuk membuat *awig-awig* atau hukum adat (*Desa Mawa Cara*), yang wajib ditaati oleh seluruh warga desa (*krama desa*). Bila terjadi pelanggaran terhadap *awig-awig* ini, maka pimpinan desa adat (prajuru desa) akan bertindak sebagai pelaksana dan sekaligus sebagai lembaga peradilan desa (*Kerta Desa*) yang memberikan keputusan (*niwakang pamutus*) (I Made Suasthawa Dharmayuda, 2001: 53).

7 Sunaryati Hartono, mengemukakan bahwa, “hukum” bukanlah hanya sejumlah peraturan belaka, apalagi bukan hanya terdiri dari sejumlah Undang-undang saja. Sebaliknya, hukum (sama dengan ekonomi atau politik atau masyarakat) merupakan suatu sistem, yang terdiri atas sekian banyak unsur yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi, sedemikian rupa sehingga apabila satu unsur tidak berfungsi (bekerja) sebagaimana mestinya. Demikian pula salah satu bagiannya (misalnya peraturannya) diubah, semua unsur hukum lainnya harus diubah juga. Penulis juga mempergunakan konsep ini dalam menganalisis dinamika sosial politik desa Kuta di Bali: dari Desa Adat ke Desa Pakraman. Lihat Sunaryati Hartono, Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi pembangunan Hukum Nasional, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 44-45.

Menurut Otje Salman Soemadiningrat, hukum adat adalah bagian dari hukum yang berasal dari adat istiadat, yakni kaidah-kaidah sosial yang dibuat dan dipertahankan oleh para fungsionaris hukum (penguasa yang berwibawa) dan berlaku serta dimaksudkan untuk mengatur hubungan-hubungan dalam masyarakat Indonesia (Otje Salman Soemadiningrat, 2002: 14). Pengaturan tata tertib masyarakat oleh hukum adat ini mengidentifikasikan, hukum adat mengandung sanksi yang dikenakan jika aturan tersebut dilanggar. Hukum adat pun dibentuk dan diliputi oleh nilai-nilai sakral, yang dalam pembentukannya diliputi oleh nilai-nilai agama, sebagaimana Soepomo memandang sebagai hukum tidak tertulis dan dipertahankan fungsionaris hukum serta mengandung sanksi yang di sana-sini mengandung unsur agama.

Hukum yang tumbuh, berkembang dan dipertahankan pada lapisan lokal ini disebut "hukum dari bawah" (*customary law*). Negara juga mempunyai kekuasaan untuk mengatur seluruh warganegaranya melalui peraturan perundang-undangan (*Negara Mawa Tata*). Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh negara diistilahkan "hukum dari atas" (*statutory law*). Selain itu, masyarakat Hindu Bali taat pada hukum adat dan hukum negara, setiap orang juga harus tunduk pada hukum agamanya. Dengan demikian, menurut teori keanekaragaman sistem hukum (*theory of multiplicity legal system*) dari antropologi hukum Leopold Paspisil, maka setiap orang selalu terikat pada berbagai sistem hukum, oleh karena ia terlibat lebih dari satu lingkungan masyarakat hukum.

Menurut Achmad Ali., Fungsi hukum adalah sebagai alat politik, artinya hukum dan politik memang sulit dipisahkan, khususnya hukum tertulis mempunyai

kaitan langsung dengan negara. Apalagi jika dikaitkan dengan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka peranan penguasa politik terhadap hukum adalah sangat besar. Dalam sistem hukum di Indonesia, undang-undang adalah produk bersama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan pemerintah. Kenyataan ini tak mungkin disangkal betapa para politisilah yang memproduksi undang-undang (hukum tertulis). Terutama pada masyarakat yang sedang membangun, di mana pembangunan tidak lain merupakan keputusan politik, sedangkan pembangunan jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum (Achmad Ali, 2002: 98-99). Apa yang dilakukan DPRD provinsi Bali periode 1999-2004 bersama pemerintah untuk memproduksi Perda Desa Pakraman adalah produk politik, sehingga oleh penulis dinamakan “politik kebudayaan dan Hukum” sebagai usaha dari DPRD bersama pemerintah untuk menghasilkan kebijakan yang melindungi kebudayaan Bali, yaitu desa adat/desa pakraman di Bali dalam bentuk produk hukum Perda.

Dalam konteks hukum tata Negara, desa adat/desa pakraman harus tunduk dan takluk pada perundang-undangan di atasnya. Pada istilah hukum tatanegara (HTN) ada dua kata yang perlu mendapat penjelasan lebih dulu, yaitu kata hukum dan kata tata negara. Pada umumnya, hukum itu diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang di dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang bisa dipaksakan. Satu hal yang penting dari hukum itu adalah sifatnya yang dipaksakan dengan sanksi. Sanksi inilah yang membedakan hukum dari aturan tingkah laku yang lain. Di dalam masyarakat memang terdapat aturan-aturan tingkah laku yang umumnya disebut norma atau kaidah. Norma atau kaidah itu menurut ilmu hukum ada empat macam, yaitu norma agama, norma kesusilaan (moral), norma kesopanan,

dan norma hukum. Ada pun yang membedakan norma hukum dari norma-norma yang lain adalah sifat memaksa yang disertai dengan sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Negara, sedangkan pada norma lain sifat memaksanya hampir tidak ada dan tidak menyertakan campur tangan Negara untuk memaksakan sanksinya (Moh. Mahfud, MD, 2001: 63-64).

Hukum seperti telah dikemukakan di atas, mengatur hubungan-hubungan antara subjek-subjek hukum di dalam masyarakat. Dengan demikian, yang diatur oleh hukum bukan hanya hubungan antara individu dengan individu, melainkan juga antara individu dengan badan hukum atau dengan badan hukum (*person* dan *rechtperson*). Jika dalam hubungan yang diatur itu menyangkut *rechtperson* yang berwujud Negara, maka peraturan hubungan tingkah laku itu sudah masuk dalam lingkup hukum tata Negara. Artinya, secara sangat sederhana dapat dikatakan bahwa HTN itu adalah peraturan tingkah laku mengenai hubungan antara individu dengan negaranya.

Mengenai Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersama hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Pengertian Negara yang demikian mencakup pengertian konstitutif dari sebuah Negara, sehingga dari rumusan ini dapat dikemukakan adanya unsur-unsur konstitutif Negara, yaitu: a) adanya rakyat (masyarakat) tertentu; b) adanya daerah (wilayah) tertentu; c) adanya pemerintahan yang berdaulat.

Selain itu, ada unsur lain bagi adanya Negara yaitu "adanya pengakuan dari negara lain". Unsur yang keempat ini disebut unsur deklaratif. Perlu diketahui bahwa Negara bukanlah satu-satunya organisasi di dalam masyarakat, sebab masih ada organisasi-organisasi yang lain (seperti

organisasi sosial, keagamaan, kesenian, olahraga dan sebagainya). Akan tetapi, Negara merupakan organisasi terpenting dan tertinggi di mana setiap orang harus menjadi anggotanya secara otomatis. Pada organisasi selain Negara orang tidak harus menjadi anggota, tetapi pada Negara setiap orang dengan sendirinya menjadi anggota tanpa bisa menolak. Negara bisa memaksa orang dan organisasi-organisasi yang ada di dalamnya untuk tunduk pada peraturan-peraturan yang dibuatnya (Ibid: 64-65).¹

BAB II

DINAMIKA DARI DESA ADAT KE DESA PAKRAMAN DALAM PERSPEKTIF POLITIK KEBUDAYAAN DAN NEGARA

Untuk melihat dinamika politik pertumbuhan desa adat ke desa pakraman di Bali pertama-tama dapat dilihat konsekuensi dikeluarkannya sebuah peraturan daerah (perda) atau produk hukum di tingkat Provinsi (Perda Nomor 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat dan Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*). Dalam membaca hal itu, terlihat pula cakupan proses lahirnya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 sebagai bentuk perlawanan eksekutif dan legislatif Bali yang merupakan bagian dari politik kebudayaan Bali dari "buah/hasil" hegemoni negara terhadap desa adat di Bali. Pertahanan selanjutnya adalah ketika reformasi dan bergulirnya otonomi daerah, perda desa adat dicabut dan diganti dengan perda *desa pakraman* sehingga muncullah dinamika dan perubahan kelembagaan sesuai dengan isi perda *desa pakraman*.

2.1 Desa Adat dalam Rangka UU Pemerintahan Desa No 5 Tahun 1979 pada Masa Orde Baru

Sebagaimana diketahui, desa adat di Bali merupakan bentuk organisasi tradisional yang dilandasi atas tiga elemen yang disebut *kahyangan tiga* (*pura Puseh, pura*

Dalem, dan *Pura Bale Agung*). Hal itu berlangsung terus sampai sekarang, hanya kadang-kadang terjadi dinamika dalam perkembangannya, terutama pada masa Orde Baru denyut desa adat terasa "terganggu nafasnya". Pemerintah Orde Baru yang bersemangat sentralistik, membuat pembinaan-pembinaan yang menyebabkan lembaga di bawahnya merasa semakin dibatasi dan dihegemoni. Desa adat (tradisional) yang telah memiliki otonomi sesuai konsep *desa, kala, patra*, kemudian digiring mengarah pada bentuk penyeragaman.

Hal itu ditandai dengan keluarnya undang-undang tentang Pemerintahan Desa Nomor 5 Tahun 1979. Undang-undang tersebut, menyebutkan bahwa desa itu adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1, huruf a). Dengan demikian, kepala desa adalah penguasa tunggal di desa (Pasal 10, Ayat (1)). Dalam hal ini, Pasal 10, Ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1979 dapat disejajarkan dengan Pasal 80, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang bunyinya, "Kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan, dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang."

Dengan konsep kepala desa adalah penguasa tunggal di desa, tampak bahwa masyarakat desa di Indonesia terhegemoni oleh pandangan itu, dan membawa akibat pada merosotnya peran atau wibawa lembaga desa adat. Pada saat UU Nomor 5 Tahun 1979 diberlakukan,

maka terjadi perubahan atau dinamika dalam sistem pemerintahan desa di Bali. Beberapa perubahan dapat disebutkan dengan berbagai faktor yang penyebabnya. Adapun perubahan tersebut adalah seperti di bawah ini.

2.1.1 Perubahan dalam Struktur Pemerintahan Desa

Dengan berlakunya *U U Pemerintahan Desa No 5 Tahun 1979*, disebutkan bahwa sistem pemerintahan desa di Indonesia cenderung dibangun seragam. Di Bali, sistem desa adat mencoba menyesuaikan diri dengan menempatkan kepala desa (dinas) di atas struktur sistem adat. Kepala desa berada di puncak struktur sistem pemerintahan adat. Dalam struktur pemerintahan desa sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979, unsur pelaksana tugas kepala desa adalah *kelian banjar* (dinas), diganti dengan kepala dusun (Pasal 16, Ayat (1 dan 2)). Akibat perubahan struktur ini, berbagai peranan *bindesa* adat didesak oleh kepala desa, seperti tugas adat dan agama mulai dirambah oleh kepala desa. Sebagai bagian politik keamanan negara di tingkat desa, maka ditempatkan militer (tentara) dan polisi untuk menjaga keamanan, baik secara preventif maupun refresif.

Ketika zaman kemerdekaan bentuk pemerintahan desa (desa dinas dan desa adat) merupakan aspek politik yang tidak terpisahkan dari aspek-aspek lainnya dalam skala pembangunan nasional di Tanah Air. Pemerintah dan pemerintah daerah, selain sebagai subjek yang aktif sebagai *agent of development* di daerah, juga merupakan objek atau proyek yang akan dibina untuk berfungsi sebagaimana mestinya dengan iklim yang serasi dengan tuntutan pembangunan nasional. Pemerintah pusat (Jakarta) akan mempengaruhi tindak-tanduk pemerintah daerah dalam aktivitas di tingkat bawahannya, seperti

provinsi, kabupaten/pemerintahan kota sampai ke tingkat desa, bahkan tingkah laku di tingkat desa adat pun berdasarkan produk hukum di atasnya.

Secara umum, Undang-undang Dasar 1945 membiarkan sistem pemerintahan ganda di Bali berjalan sesuai tradisi sebelumnya yang mengakui dua sistem desa yang berlaku di daerah ini. Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia menyadari persoalan kenegaraan dalam konteks desa di Indonesia yang baru muncul. Dinamika pemikiran untuk membiarkan dua sistem pemerintahan desa, yaitu desa dinas dan desa adat dituangkan dalam suatu gagasan yang mencerminkan kesatuan kebudayaan sesuai dengan Pasal 18, UUD 1945.

Sejak berlakunya Pemerintah Orde Baru, dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Kemudian pada undang-undang yang baru tersebut terdapat satu-satunya pasal mengenai desa, yaitu Pasal 88 yang berbunyi, "Pengaturan tentang pemerintah desa ditetapkan dengan undang-undang". Hal ini berarti harus ditunggu lagi terbitnya undang-undang khusus mengenai pemerintah desa (Lubis, 1983:312-314).

Pada masa Orde Baru, sistem pemerintahan bergerak ke bentuk sentralistik. Sebelum lahirnya produk perda desa adat di Kabupaten Badung ada suatu pesamuan desa adat se-Kabupaten Badung yang diadakan pada tanggal 12 s.d 15 Juli 1974 bertempat di Kesiman. Adapun hasil *paruman* desa adat se-Kabupaten Badung adalah agar segera menuliskan *awig-awig* masing-masing desa adat dengan pokok-pokok isi sebagai berikut.

Berdasarkan patokan-patokan Pesamuan Desa Adat se-Kabupaten Badung menjadi pegangan desa adat dalam menyusun *awig-awig* pada masing-masing desa adat.

2.1.2 Desa Adat menurut Perda Nomor 6 Tahun 1986

Dalam realitas politik, berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa di Bali, desa adat belum diatur di dalamnya. Kecuali dalam jawaban terhadap Pemandangan Umum DPR RI mengenai Rancangan Undang-Undang tentang pemerintahan desa yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 29 Juni 1979 di hadapan Sidang Pleno DPR-RI yang menegaskan status desa adat sebagai berikut.

"Sesuai dengan judul Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa, maka materi rancangan undang-undang tersebut hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya, sedangkan segi lainnya yang dalam hal ini termasuk desa adat, akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Dengan demikian, hak hidup desa adat tidak bertentangan dengan kepentingan umum dari segi-segi pemerintahannya." (Margono, 1980:71)

Adanya penjelasan ini berarti kedudukan desa adat di Bali, bahkan yang terdapat di daerah-daerah lainnya di seluruh Indonesia, belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Apabila kenyataannya dalam undang-undang ini banyak dicantumkan kata-kata "adat-istiadat" maka yang diatur itu ialah adat-istiadatnya dan bukan kedudukan desa adatnya. Sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, terutama mengenai pembinaan adat, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan pengembangan Adat-istiadat di Tingkat Desa/Kelurahan yang terkait dengan implementasi adat-istiadat sesuai dengan Pasal 1, 4, 5, dan 6 seperti dimaksud di bawah ini.

Pasal 1

- a. Adat-istiadat adalah ¹⁴kebiasaan-kebiasaan yang hidup serta dipertahankan di dalam pergaulan hidup sehari-hari dalam masyarakat sesuai dengan Pancasila.
- b. Pembinaan dan pengembangan adalah semua kegiatan dalam rangka memelihara dan memajukan adat-istiadat yang menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional serta tidak bertentangan dengan kepentingan dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁴Pasal 4

Dalam melestarikan kebudayaan daerah guna memperkaya khazanah kebudayaan bangsa, aparaturnya pemerintah pada semua tingkatan mempunyai kewajiban untuk membina dan mengembangkan adat-istiadatnya yang hidup dan bermanfaat dalam pembangunan.

Pasal 5

Camat dan kepala desa/kepala kelurahan beserta perangkatnya wajib melakukan pembinaan dan pengembangannya terhadap adat istiadat yang hidup di kalangan masyarakat di wilayahnya.

Pasal 6, Ayat (1)

Dalam usaha melaksanakan pembinaan dan pengembangan adat-istiadat sebagai dimaksud dalam Pasal 4, pemerintah daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan pelaksanaannya sebagai pedoman bagi aparaturnya pelaksanaan di lapangan.

¹⁴Pasal 6, ayat (2)

Kebijaksanaan pelaksanaan sebagai dimaksud dalam Ayat (1) dapat disusun dalam bentuk peraturan daerah,

keputusan kepala daerah dan kebijakan pelaksanaan lainnya sesuai dengan kondisi adat istiadat di daerah masing-masing.¹

14 Berdasarkan amanat Pasal 6, Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Adat-istiadat di Tingkat Desa/Kelurahan seperti tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa desa adat di Bali belum terakomodasi dalam produk hukum, tetapi baru mengantisipasi adat-adat istiadat yang hidup dalam suatu wilayah. Desa adat belum dijamin secara "aman" dan "nyaman" demi masyarakat adat Bali. Walaupun secara *defacto* eksistensi desa adat di Bali keberadaannya telah terjamin karena telah memiliki otonomi asli. Namun, dengan berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979, eksistensi desa adat diabaikan.

Keinginan untuk menata kembali secara seragam desa-desa di Indonesia harus dibayar sangat mahal, berupa rusaknya tatanan asli pada banyak tempat. Oleh karena tatanan itu masih bekerja dengan baik, seperti desa adat di Bali. Dalam hal ini, bekerja dengan baik berarti mampu menjadi "rumah yang menyenangkan" bagi komunitas setempat. Dalam kaitan ini UU Nomor 5 Tahun 1979 adalah contoh *par excellence* hukum atau undang-undang yang kriminogenik (Rahardjo, 2007:28).

Dalam hal ini, UU Nomor 5 Tahun 1979 memang bisa bekerja relatif efektif pada wilayah yang sudah dirambah oleh industrialisasi sehingga menjadi masyarakat yang lebih bersifat perkotaan (*urban*), seperti Jawa. Memang tidak terlalu berisiko untuk menata kembali secara rasional masyarakat yang sudah *industrialized* dan *urbanized* itu,

1 Pilihan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali untuk mengantisipasi agar tetap ajegnya adat istiadat dan desa adat di Bali adalah dengan mengeluarkan Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986.

tetapi tidak untuk masyarakat yang adatnya masih kokoh (Rahardjo, 2007:28).

Dalam perjalanan sejarah, desa adat di Bali dipengaruhi perjalanan politik bangsa di DPR dan/atau DPRD Provinsi Bali. Oleh karena bagaimanapun dinamika politik di tingkat negara telah mempengaruhi politik lokal. Untuk menghindari tergerusnya desa adat dari bahaya kepentingan dominasi penuh dari negara, maka sebagai bagian dari politik hukum dan budaya terbitlah Perda Desa Adat Provinsi Bali Nomor 06 Tahun 1986. Lahirnya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 dapat dilihat sebagai reaksi pemerintah dan DPRD Provinsi Bali untuk mempertahankan desa adat supaya terlindungi dan tetap eksis sebagai bagian dari sosial-politik dan budaya warga Bali.

Kenyataannya, walaupun secara normatif dalam realitas politik dan budaya bangsa Indonesia memiliki semboyan Bhineka Tunggal Ika, tetapi tidak dijalankan secara murni dan konsekuen, padahal merupakan pedoman dan pegangan dalam mengatur suatu masyarakat yang sangat majemuk. Namun sayangnya, ia masih merupakan slogan daripada kenyataan. Kearifan keanekaragaman belum menjadi politik perundang-undangan yang dijalankan secara disiplin.

Dalam konteks tersebut di atas, menurut pengakuan informan kunci I Wayan Waya "Munculnya perda desa adat ini merupakan inisiatif dari eksekutif (pemerintah) Provinsi Bali dan biasanya disiapkan oleh Biro Pemerintahan Desa (biro yang membuat draf) berkoordinasi dengan Biro Hukum, Bappeda dan Keuangan. Diharapkan substansi pasal-pasal dalam Perda desa adat supaya memberikan pengayoman, perlindungan, penyelamatan, serta kedamaian yang dapat dilaksanakan di tingkat desa adat" (Wawancara dengan I Wayan Waya, S.H., pada tanggal 21 Februari 2008, mulai Pk. 12.00-13.30, bertempat di Sekretariat Yayasan Kesejahteraan Korpri Prov. Bali)

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, lahirnya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 diharapkan dapat mengayomi lembaga desa adat melalui perda sehingga mampu melindungi budaya dan agama Hindu. Perda desa adat sebagai Produk DPRD Provinsi Bali periode 1982-1987 merupakan politik perlindungan/ penyelamatan terhadap desa adat yang telah terdesak atau tertindas dari produk hukum di atasnya. Fungsi Perda Desa Adat ini adalah sebagai berikut.

- a. Membantu pemerintah, pemerintah daerah, pemerintah desa/pemerintah kelurahan dalam kelancaran dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang, terutama di bidang keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan.
- b. Melaksanakan hukum adat dan adat istiadat dalam desa adatnya; memberikan kedudukan hukum menurut struktur adat terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan sosial keperdataan dan keagamaan.
- c. Membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan, dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Bali pada khususnya, berdasarkan *paras-paros salunglung sabayantaka/musyawarah* untuk mufakat.
- d. Menjaga, memelihara, dan memanfaatkan kekayaan desa adat untuk menyejahterakan masyarakat desa adat.²

Kemudian, menurut I Wayan Waya, yakni seperti di bawah ini.

"Di DPRD Provinsi Bali pada masa saat itu, tidak ditemukan adanya staf ahli, dan apabila dalam menggali pemikiran-

2 Perda Desa Adat No. 06 Tahun 1986, Pasal 6, Ayat (1).

pemikiran yang berkaitan dengan substansi pasal mengundang para pakar-pakar untuk ikut membahas draf ranperda desa adat tersebut "(Wawancara dengan I Wayan Waya, S.H., pada tanggal 21 Februari 2008, mulai Pk. 12.00-13.30, bertempat di Sekretariat Yayasan Kesejahteraan Korpri Prov. Bali).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, maka dalam pembentukan Perda DPRD tidak memiliki staf ahli, sehingga membiarkan legislatif tidak berdaya (lemah) karena kekuatan itu ada pada eksekutif. Fenomena ini menurut Pakhpahan (1994:211), DPR RI pada masa Orde Baru, eksekutif terlalu kuat dan memiliki staf ahli sesuai dengan kebutuhan departemennya. Namun, di DPR RI tidak memiliki staf ahli dan di DPR RI hanya ada dua orang pakar, yaitu Prof. Soehardjo, S.S.,S.H. ahli hukum, dan Dr. Ir. G.M. Tampubolon ahli teknologi. Apalagi DPRD setingkat Provinsi Bali, wajar saja eksekutif lebih kuat dalam *legal drafting* dibandingkan dengan legislatif sehingga produk hukum dan hak inisiatifnya lebih banyak lahir dari eksekutif.

Sementara itu, dalam realitas budaya di Bali perda desa adat adalah sebagai produk hukum eksekutif dan legislatif, tetapi tugas legislatif hanya memberikan "stempel saja" alias mengesahkan dan menerima. Munculnya Perda desa adat di Bali sebagai bagian dari politik kebudayaan dan hukum, maka⁴ secara normatif disebutkan dalam Perda Desa Adat Pasal 1, Ayat (e) bahwa desa adat sebagai desa *dresta* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata *krama* pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* (*kahyangan desa*) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Selanjutnya, *krama*

desa adat adalah orang yang menjadi anggota desa adat; tata cara dan syarat menjadi *krama desa adat* diatur dalam *awig-awig* desa adat yang bersangkutan (Pasal 4, Ayat (1, 2). Dalam Pasal 6, Ayat (1) disebutkan sebagai berikut.

- a. Membantu pemerintah dalam kelancaran dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang, terutama dalam bidang keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan.
- b. Melaksanakan hukum adat dan adat-istiadat dalam desa adatnya.
- c. Memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan sosial keperdataan dan keagamaan.
- d. Membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Bali pada khususnya, berdasarkan *paras-paros salunglung sabayantaka* (musyawarah untuk mufakat).
- e. Menjaga, memelihara, dan memanfaatkan kekayaan desa adat untuk kesejahteraan masyarakat desa adat; fungsi tersebut dijabarkan pada Ayat (1) dalam *awig-awig* desa adat.³

Dalam mengimplementasikan di Desa Adat Kuta tersurat pada Pasal 6, Ayat (1), yakni dijabarkan dalam *awig-awig* desa adat sehingga *awig-awig* yang ditulis tidak bertentangan dengan: (1) Pancasila; (2) UUD 1945, berdasarkan pasal 18; (3) Perda Nomor 6 Tahun 1986 Provinsi Dati I Bali; (4) Trihita *Karana* (*Awig-awig* Desa Adat Kuta *Pawos* 2).

Seperti dijelaskan di atas bahwa dari Pesamuan Desa

³ Perda Desa Adat Nomor: 06 Tahun 1986, pasal 6 ayat (1).

Adat se-Kabupaten Badung yang diadakan pada tanggal 12 s.d. 15 Juli 1974, bertempat di Kesiman, melahirkan produk Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 yang berimplikasi terhadap desa adat di Bali untuk menata *awig-awig* sesuai dengan kesepakatan *paruman* sehingga adanya satu model/pola penyeragaman dalam penyuratan *awig-awig*. Selain yang diuraikan di atas tentang perlunya penyuratan *awig-awig*, simpulan Seminar I Pembinaan *Awig-awig* dan Tata Tertib Masyarakat oleh Fakultas Hukum & Pengetahuan Masyarakat Universitas Udayana bersama dengan Pemerintah Provinsi Bali pada tanggal 8 s.d. 9 September 1969 dirasakan peranan *awig-awig* desa sangat besar karena di dalamnya telah dirumuskan hal-hal sebagai berikut.

Awig-awig desa sebagai salah satu perwujudan hukum adat desa di Bali, memegang peranan yang sangat penting dalam mengatur tata kehidupan masyarakat Bali, baik di bidang agama/kebudayaan maupun di bidang sosial ekonomi. Masyarakat Bali sampai saat ini masih menjunjung tinggi dan menghormati *awig-awig* desa adat dan menaati serta mematuhi ketentuan-ketentuannya sehingga *awig-awig* desa dalam pembinaan hukum nasional harus diperhitungkan. *Awig-awig* berisi patokan-patokan tentang tingkah laku yang harus dijalankan oleh *krama desa*. Di antara patokan-patokan tersebut terdapat patokan-patokan yang dengan tegas dan nyata menentukan bentuk-bentuk reaksi adat yang harus dijalankan bilamana isi ketentuan itu dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Patokan-patokan tersebut lahir dari perasaan keadilan dan kepatutan yang hidup dalam jiwa *kerama desa* di dalam melaksanakan hubungannya dengan Tuhan, dengan masyarakat, dan dengan sesama manusia.

Dalam prosedur penyuratan *awig-awig* yang sejalan dengan Seminar Hukum I Tahun 1969 terdapat beberapa

petunjuk sebagai berikut.

1. Supaya diadakan *sangkepan krama desa* untuk mendapatkan persoalan-persoalan dan bahan-bahan yang perlu dirumuskan dalam *awig-awig* desa.
2. Apabila dari *sangkepan* tersebut diperoleh persoalan dan bahan-bahannya, maka *sangkepan krama desa* harus membentuk panitia kecil yang anggota-anggotanya terdiri atas pemuka-pemuka desa. Panitia kecil ini bertugas merumuskan dan menginventarisasikan segala persoalan-persoalan bahan-bahan yang dikemukakan dalam *sangkepan krama desa* tersebut (ad.1) menjadi bahan penulisan *awig-awig*.
3. Panitia kecil itu jika diperlukan didampingi oleh tim ahli dari pemerintah daerah. Tim ahli tersebut (sekarang) dilakukan oleh Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat bersama-sama Majelis Pembina Lembaga Adat Tingkat I Bali. Tim ahli itu bertugas membantu mengarahkan dan memberi nasihat kepada panitia kecil dalam tugasnya menyusun *awig-awig* desanya.
4. Rencana *awig-awig* desa yang disusun oleh panitia kecil tersebut diajukan dalam *sangkepan krama desa* lagi untuk mendapatkan peninjauan guna diperolehnya keputusan dan pengesahan *krama desa*. Semua hal itu dijalankan dengan cara permusyawaratan dan permufakatan.

Cara penyuratan tersebut telah pula dipakai pedoman kerja oleh tim pembina desa adat sebagai pelaksana proyek Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali kepada Fakultas Hukum & Pengetahuan Masyarakat Universitas Udayana, untuk melaksanakan Pembinaan sejak Tahun 1974 di Kabupaten Badung, Tabanan, Gianyar, dan Bangli, kemudian sejak berdirinya Majelis Pembina Lembaga Adat

Daerah Tingkat I Bali dipakai pula pedoman kerja dalam usaha pembinaan di Kabupaten Klungkung, Karangasem, Jembrana, dan Buleleng pada Tahun 1980, 1981, dan 1982.

Memperhatikan berlakunya penyuratan *awig-awig* secara serentak pada semua desa adat di Bali, "negara" yang diwakili oleh Pemerintah Provinsi Bali telah menghegemoni desa adat. Oleh karena desa adat memiliki semangat *desa wawacara, negara mawatata* dalam melakukan pilihan hukum di desanya.

Bali sebagai wilayah NKRI merasakan kehidupan "lembaga tradisionalnya" akan terancam karena keluarnya undang-undang tersebut di atas sehingga segera mengadakan "perlawanan dengan politik hukum". Bali mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986 tentang desa adat yang melindungi kehidupan dan tatanan lokal yang masih bekerja dengan baik. Akan tetapi, tidak semua daerah bertindak seperti Bali sehingga runtuhlah tatanan desa yang selama ini masih menjadi rumah yang nyaman bagi rakyat di sana (Rahardjo, 2007:31).

2.1.3 Hegemoni Negara Terhadap Desa Adat

Negara memiliki fungsi untuk menyejahterakan rakyatnya dengan berbagai kebijakan yang menyentuh masyarakatnya. Namun, tidak semua fungsi itu dapat dijalankan mengingat adanya kepentingan-kepentingan dari pengambil kebijakan yang tidak pro-rakyat. Hal ini dapat dilihat dari wajah Orde Baru yang mengeluarkan kebijakan Undang-Undang Pemerintahan Desa (UUPD) Nomor 5 Tahun 1979, yang menyebutkan sebagai berikut.

...sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku

untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi desa yang makin meluas dan efektif..." Konsep ini menjadi pelengkap yang sekaligus menunjukkan kualitas rezim sentralistik, dalam hal ini yang dilakukan bukan saja menempatkan desa sebagai ujung tombak, alas kaki (sebagai organ, unit terbawah), melainkan juga bertekad untuk menyeragamkan desa atau komunitas-komunitas di masyarakat (lokal) dalam skema yang sama (Tim Lopera, 2001:93).

Berdasarkan pendapat Tim Lopera tersebut di atas pemerintahan desa di Indonesia diseragamkan dengan tidak mengindahkan keberagaman desa di Indonesia. Keberagaman desa di berbagai wilayah Indonesia, termasuk keragaman suku bangsa, tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan objektif, tetapi justru sebaliknya, "...pemerintahan desa yang sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif...". Dengan model ini, maka mudah dipahami mengapa berbagai instrumen demokrasi di tingkat desa tidak bisa berkembang. Sebaliknya, desa dengan mudah ditundukkan oleh kepentingan "nasional". Hal ini tercermin dari berbagai kasus yang terjadi, yakni dalam kasus sumber daya desa, tanah misalnya, begitu mudah diambil paksa (Tim Lopera, 2001:94).

Hegemoni negara dalam bentuk "hukum", yakni UUPD No. 5/79 yang mengindikasikan hegemoni negara. Hegemoni sebagai sebuah teori menurut Gramsci, yakni merupakan kepemimpinan kultural yang dilaksanakan oleh kelas penguasa. Cara berpikir Gramsci adalah membedakan hegemoni dari penggunaan "paksaan yang digunakan oleh eksekutif" untuk menekan rakyat dalam menjalankan kebijakan tertentu di suatu wilayah. Titik

tolak hegemoni adalah konsensus dalam produk hukum pada wilayah otonom, di samping dapat pula berwujud sebuah ideologi dalam suatu negara yang disepakati oleh intelektual dan dijadikan suatu pedoman dalam "politik bernegara" yang dianggap benar.

Berdasarkan teori Hegemoni tersebut di atas, maka dapat disebutkan bahwa bentuk hegemoni pemerintah pusat terhadap desa adat dalam substansi hukum tertuang dalam Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986:

Pasal 12, Ayat (1, 2, dan 3). Pasal 12, Ayat (1), pembinaan desa adat dilakukan oleh gubernur kepala daerah; Pasal 12, Ayat (2), dalam melaksanakan fungsi sebagai tersebut pada Ayat (1) gubernur kepala daerah dibantu oleh Majelis Pembina Lembaga Adat dan Badan Pelaksana Lembaga Adat (Pasal 12, Ayat (2); struktur dan susunan keanggotaan Majelis dan Badan Pelaksana tersebut pada Ayat (2) ditetapkan oleh gubernur kepala daerah. Hal ini merupakan pencerminan semangat sentralistik dari pusat, karena gubernur adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat (presiden) di daerah yang direpresentasikan oleh Gubernur Bali dalam bentuk perda desa adat.⁴

Pasal-pasal perda tersebut di atas sebagai representasi hegemoni negara melalui aspek hukum dalam rangka stabilitas sosial-politik dan budaya di desa adat. Peranan gubernur yang diwakili oleh Majelis Pembina Lembaga Adat dan Badan Pelaksana Lembaga Adat, yakni merupakan garis komando atau perintah terhadap desa adat. Hal ini dibangun dengan konsensus melalui produk hukum perda desa adat.

Hegemoni kelas yang berkuasa terhadap kelas yang dikuasai, sesungguhnya dibangun oleh mekanisme konsensus. Kemudian, bagaimana konsensus dibangun, secara tegas dan mudah dapat dipahami oleh Femia

⁴ Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, Pasal 12, Ayat (1, 2, dan 3).

(dalam Arief, 2003:124) dengan memaparkan setidaknya ada empat model konsesus dalam perjalanan sejarah, yaitu pada masa Romawi Kuno, pra-modern, masa masyarakat kapitalis, dan masa pemikiran kontemporer yang semuanya memiliki karakteristik khas.

Untuk menjelaskan konsensus dalam bentuk produk hukum, Femia menangkap tiga kategori penyesuaian yang berbeda dengan yang dikemukakan Gramsci, yaitu karena rasa takut, karena terbiasa, dan karena kesadaran dan persetujuan. Tipe yang terakhir inilah yang kemudian disebut Gramsci sebagai hegemoni. Adapun ketiga kategori itu meliputi hal-hal di bawah ini.

- 1) Orang menyesuaikan diri mungkin karena takut akan konsekuensi-konsekuensi apabila ia tidak melakukannya. Di sini konformitas ditempuh melalui penekanan dan sanksi-sanksi yang menakutkan.
- 2) Orang menyesuaikan diri mungkin karena terbiasa mengikuti tujuan-tujuan dengan cara-cara tertentu. Dalam hal ini, konformitas merupakan soal partisipasi yang tidak terefleksikan dalam hal bentuk aktivitas yang tetap. Oleh karena orang yang menganut pola-pola tingkah laku tertentu dan jarang, dimungkinkan untuk menolak.
- 3) Konformitas yang muncul dari tingkah lakunya mempunyai tingkat-tingkat kesadaran dan persetujuan dengan unsur tertentu dalam masyarakat. Konsensus menurut Gramsci lebih mewujudkan suatu hipotesis bahwa terciptanya sesuatu karena ada dasar persetujuan.

Lebih lanjut, mengutip Femia, Gramsci mengatakan bahwa dalam tatanan sosial yang teratur harus ada dasar persetujuan (*substratum of agreement*) kuat yang dapat melawan kekuatan-kekuatan yang menghancurkan karena muncul dari perbedaan-perbedaan kepentingan.

Konsensus dalam arti ini berada dalam hubungan dengan objek-objek tertentu, pribadi, kepercayaan nilai-nilai, lembaga-lembaga, ataupun yang lain (Patria & Arief, 2003:126).

Dalam bernegara, menurut ¹² pemikiran Amrah Muslimin (dalam Lubis, 1983:37) bahwa prinsip yang tersimpul dalam negara kesatuan, yakni pemerintah pusat berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah dan kewenangan pemerintah pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum pada undang-undang dasar. Pada hakikatnya, pemerintah pusat dapat mencampuri urusan apa pun, asalkan dapat dikatakan bahwa hal itu mengenai kepentingan umum.

Sejalan dengan pemikiran Amrah Muslimin ini (dalam Lubis, 1983:37), maka pokok pandangan pemerintah di Indonesia itu merupakan kebulatan dan kesatuan penyelenggaraan kekuasaan di negara kesatuan yang berada dalam kewenangan dan tanggungjawabnya; dalam hal ini bahwa penataan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan asas-asas desentralisasi dan dekonstruksi dari metode dan pilihan sistem demi lancarnya pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat di daerah, yakni dengan memanfaatkan unsur-unsur yang positif dari kedua asas itu. Melalui dua asas, yakni desentralisasi dan dekonsentrasi, yaitu merupakan salah satu bentuk strategi dalam memperkuat lembaga demokrasi yang berbasis pada adanya heterogenitas suku, agama, dan sebagainya (Juanda, 2004:116).

Sebagai implementasi produk hukum di tingkat daerah dalam bentuk perda sebagaimana pengakuan I Wayan Waya anggota (DPRD Provinsi Bali 1982-1987) tentang perda desa adat di Bali, "Pasal-pasal yang diuraikan di atas, mencerminkan hegemoni negara dalam bentuk "substansi hukum" dalam Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun

1986, berupa isi aturan-aturan atau pasal-pasal secara sentralistik. Sebagai cermin produk politik hukum pada era Orde Baru; karena siapa pun gubernurnya berfungsi sebagai pengayom desa adat di Bali; raja adalah payung desa adat; pembina desa adat secara langsung adalah gubernur/eksekutif”(Wawancara dengan I Wayan Waya, S.H., 21 Februari 2008).

Lebih lanjut disebutkan oleh I Wayan Waya, “Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, tentang pemerintah desa, kemudian *banjar* diganti dengan dusun untuk wilayah dalam desa yang merupakan lingkungan kerja pemerintahan desa, sedang *banjar* diganti dengan nama lingkungan adalah bagian wilayah dalam kelurahan yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan desa.”(Wawancara dengan I Wayan Waya, S.H., 21 Februari 2008)

Pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa intervensi negara dalam penyeragaman pemerintah desa di Indonesia menjadi sangat jelas dalam UU No. 5 Tahun 1979. Fenomena tersebut sesuai dengan teori Hegemoni (Gramsci) bahwa negara memiliki peranan untuk mengatur masyarakat, termasuk institusi desa adat yang mencerminkan politik Orde Baru dalam menjaga ketertiban sesuai dengan konsep “Ipoleksosbudhankam”. Hal ini telah diterima kebenarannya sebagai suatu konsensus politik dalam sebuah produk hukum sebagai contoh UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa serta merujuk pula UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah.

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 80, yang menyebutkan bahwa kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang

pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan, dan membina kehidupan masyarakat dalam segala bidang.⁵

Menurut pendapat Rahardjo (2007:22), Bali yang merasakan kehidupannya akan terancam apabila dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1979, segera mengeluarkan peraturan daerah⁶ yang melindungi kehidupan dan tatanan lokal yang masih bekerja dengan baik. Namun, tidak semua daerah bertindak seperti Bali sehingga runtuhlah tatanan desa yang selama itu menjadi rumah yang nyaman bagi rakyat di sana.⁷

Selanjutnya, Rahardjo secara kritis menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena ada pernyataan yang demikian itu, maka orang akan segera berpendapat bahwa bukan negara lain yang ingin dibangun oleh bangsa ini, melainkan sebuah negara hukum tersebut. Pernyataan eksplisit tentang negara hukum itu juga memancing perdebatan yang menyatakan bahwa Indonesia adalah bukan "negara ketertiban". Dalam hal ini, diajukannya pemikiran seperti itu karena ada suatu persaingan besar dan mendasar antara "hukum" dan "ketertiban". Oleh karena hukum adalah bagian dari usaha untuk menata ketertiban dalam masyarakat, tetapi ia tidak persis sama dengan ketertiban. Ketertiban mencakup hukum, tetapi hukum bukan satu-satunya cara atau jalan untuk menciptakan ketertiban. Andaikata konstitusi mengatakan lain, yaitu bahwa Indonesia adalah sebuah "negara ketertiban", maka jalan sejarah

⁵ UU Nomor: 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah Pasal 80.

⁶ Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Perda Nomor: 06 Tahun 1986, tentang Desa Adat.

⁷ Satjipto rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Catatan Kritis tentang Pergulatan manusia dan Hukum, Yogyakarta, Penerbit Buku Kompas, 2007, hal. 28.

akan berbeda. Selanjutnya, sejak dinyatakan sebagai negara hukum, maka wajar apabila perhatian dipusatkan kepada kehadiran hukum dengan segala percabangannya sehingga ketertiban terpinggirkan dan terdorong ke belakang (Rahardjo, 2007:22).

Hukum dan ketertiban memiliki karakteristiknya masing-masing yang berujung pada perbedaan antarkeduanya. Karakteristik legal pada hukum menyebabkan bahwa di mata hukum hanya soal-soal yang diatur oleh hukum boleh diperhitungkan dan agar dapat diperhitungkan, maka segala sesuatu harus memiliki status legal. Hukum memegang hegemoni untuk menciptakan sesuatu orde hukum.

Hukum lah yang menentukan kapan seseorang itu ada, kapan seseorang memiliki sesuatu, bagaimana cara untuk memiliki hal itu, dan seterusnya. Secara ekstrem bisa dikatakan bahwa tanpa hukum segala sesuatu menjadi tidak ada (Rahardjo, 2007:22). Sejalan dengan pendapat Rahardjo, hasil wawancara penulis dengan anggota legislatif (DPRD) Provinsi Bali periode 1982-1987, I Wayan Waya, demikian.

"Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, BAB VII, Pembinaan dan Hubungan Kerja, Pasal 12, Ayat (1) pembinaan desa adat dilakukan oleh gubernur kepala daerah. Pandangan wakil rakyat ini dengan spontan menyebutkan bahwa ketika zaman kerajaan pengayoman terhadap desa adat adalah raja. Kemudian, ketika kemerdekaan raja-raja di Bali tidak berkuasa lagi, maka pengayoman terhadap desa adat adalah Gubernur Bali; siapa pun yang menjadi Gubernur Bali, orang Bali, Jawa, dan lain-lain adalah sebagai "payung" atau "pengayom" desa adat di Bali"⁸.

8 Wawancara penulis dengan I Wayan Waya, SH., pada tanggal 21 Pebruari 2008, Ketua Komisi A DPRD Provinsi Bali Periode 1982-1987.

Ungkapan tersebut di atas menunjukkan bahwa hegemoni negara terhadap desa melalui produk hukum sudah sangat jelas. Fenomena tersebut sesuai dengan pendapat Gramsci. Berbeda dengan setelah jatuhnya ¹ Soeharto, era Reformasi di Bali, perda desa adat diganti dengan *Perda Desa Pakraman* No. 3 Tahun 2001. Dalam *perda desa pakraman*, menurut Anak Agung Gde Putra, S.H., *Bendesa Agung Majelis Utama Desa pakraman* Bali, disebutkan seperti di bawah ini.

"Majelis *desa pakraman* adalah bentukan dari "bawah" sehingga aspirasi desa adat dapat diakomodasi melalui forum *paruman*, *pesamuan*, dan *pasangkepan*, berbeda dengan Perda Desa Adat Majelis Pembina Lembaga Adat Bali bentukan "dari atas" oleh Gubernur Pemerintah Daerah Dati I Bali" (Wawancara dengan Anak Agung Gde Agung, S.H., 31 Januari 2009).

Ungkapan di atas mencerminkan pentas politik negara Orde Baru memegang hegemoni terhadap berbagai perilaku warganegaranya dalam politik pemerintahan. Kemudian, kalau diperhatikan dengan jelas kedua produk hukum itu, yakni berkaitan dengan lembaga umat Hindu seperti Majelis Pembina Lembaga Adat (dalam Perda Desa Adat No. 06/1986), yakni bentukannya "dari atas" (¹ Pasal 12, Ayat (1)), *pembinaan desa adat* dilakukan oleh ³ gubernur; dalam melaksanakan fungsinya seperti tersebut pada Ayat (1) gubernur kepala daerah dibantu oleh Majelis Pembina Lembaga Adat dan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat (Pasal 12, Ayat (2)); *struktur dan susunan keanggotaan majelis dan badan pelaksana tersebut* (Ayat (2)) ditetapkan oleh gubernur kepala daerah.

Berkaitan dengan Perda *desa pakraman*, *Bendesa Agung Majelis Desa Pakraman* (wawancara dengan Anak Agung ¹ Gede Putra, S.H., 31 Januari 2009),

"Perda *Desa pakraman* Nomor 3 Tahun 2001 (Pasal 15, Ayat

(1)-Ayat (6), yaitu pembentukannya "dari bawah" mulai dari majelis *desa pakraman* di kecamatan melalui *paruman alit* (Pasal 15, Ayat (1). Pasal 15, Ayat (2) pembentukan majelis *madya desa pakraman* dipilih oleh utusan *desa pakraman* se-kabupaten/kota melalui *paruman madya*; Pasal 15, Ayat (3) Pembentukan Majelis Utama *Desa pakraman* dipilih oleh utusan *desa pakraman* se-Bali melalui *paruman agung*; Pasal 15, Ayat (4) pengurus majelis utama *desa pakraman*, majelis *madya desa pakraman*, dan majelis *desa pakraman* dipilih dari peserta *paruman* masing-masing; Pasal 15, Ayat (5) peserta *paruman* adalah sebagai berikut: (a) *paruman agung* dihadiri oleh utusan majelis *desa pakraman*; (b) *paruman madya* dihadiri oleh utusan majelis *desa pakraman*; (c) *paruman alit* dihadiri oleh dua orang utusan dari masing-masing *desa pakraman*; Pasal 15, Ayat (6) *paruman-paruman* dipimpin oleh beberapa orang pimpinan sementara yang dipilih dari peserta *paruman* sebelum terbentuknya pengurus majelis".

Berdasarkan ungkapan di atas bahwa proses pembentukan *Majelis Desa Pakraman* di Bali, berdasarkan atas "kiriman" dari bawah, yaitu dari *bendesa* adat masing-masing *desa* adat di Bali untuk menjadi majelis *desa pakraman alitan* (di tingkat kecamatan), dan setiap pengurus pada masing-masing tingkatan dipilih dari peserta *paruman* masing-masing. Hal ini merupakan pengaruh dari arus balik kekuasaan dari sentralistik ke desentralisasi. Dalam hal ini, desentralisasi merupakan "pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi, baik yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah" (Juanda, 2004:117).

2.2 *Desa Pakraman* dalam Rangka UU Nomor 22 Tahun 1999 pada Masa Reformasi

Dinamika politik Indonesia, yaitu perubahan rezim atau orde dari Orde Baru ke Orde Reformasi umumnya

di Bali dan khususnya di tempat penelitian di Desa Adat Kuta. Dalam hal ini, akibat dari jatuhnya rezim Soeharto sehingga terjadilah pemutarbalikan, yakni dari sentralisasi ke desentralisasi yang berujung pada dicabutnya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah, kemudian diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah/Otonomi Daerah. Dampak munculnya UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD Provinsi Bali membuat produk hukum, yaitu mengganti Perda Nomor 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat diganti dengan Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Teori relasi kuasa dengan inisiatif DPRD Provinsi Bali yang dominan dari Fraksi PDI Perjuangan sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

“...Munculnya perda *desa pakraman* walaupun secara historis sudah direncanakan mulai jauh sebelum DPRD Provinsi Bali periode 1999-2004, bahkan dalam risalah rapat DPRD 2 Maret 2001, rancangan itu pernah dengan tegas disebutkan bahwa sudah ada keinginan untuk membahas ketika dua periode sebelum Gubernur I Dewa Made Beratha memegang tampuk Gubernur Bali. Dalam materi jawaban mengenai ranperda *desa pakraman* inisiatif dewan yang dibacakan oleh I Gustu Ngurah Gede Surya, memberikan penjelasan sebagai jawaban terhadap pandangan umum eksekutif yang dibawakan oleh saudara gubernur tentang perda *desa pakraman*. Dewan memahami bahwa bukan hanya semata karena kreativitas ataupun rasa tanggung jawab memberdayakan dan melestarikan desa adat, maka amandemen terhadap Perda Nomor 06 Tahun 1986 itu perlu dilakukan, tetapi sebagai wakil rakyat dan lembaga penyalur aspirasi rakyat, kami mendengar suara rakyat yang membutuhkan perubahan lebih baik secara fundamental terhadap keberadaan *desa pakraman* di tengah tatanan sistem kehidupan masyarakat Bali. Kami pun sungguh menyadari bahwa kebutuhan masyarakat, khususnya masyarakat adat

Bali, yang mengharapkan, baik kedudukan, fungsi maupun peranan *desa pakraman* dapat tetap eksis dan lebih *survive* dalam situasi tantangan global, akan menuntut kerja keras kita semua untuk merealisasikannya. Jadi, bukan sekadar hanya pengakuan, pengukuhan, atau pun pengaturan terhadap *desa pakraman*...”⁹.

Berdasarkan risalah rapat tersebut di atas keinginan DPRD Provinsi Bali untuk mengubah perda desa adat menjadi *desa pakraman* sudah jelas tampak dari pemaparan I Gusti Ngurah Gede Surya ketika memberikan penjelasan sebagai jawaban terhadap pandangan umum eksekutif yang dibawakan oleh Gubernur Bali. Dalam ini, inti pendapat DPRD Provinsi Bali 1999-2004, DPRD mendengar suara rakyat yang membutuhkan perubahan kedudukan, fungsi *desa pakraman* supaya tetap eksis dalam situasi tantangan global yang diharapkan oleh masyarakat adat Bali.

Ditambah lagi Reformasi Tahun 1998, membawa angin segar bagi lahirnya perda *desa pakraman* yang jauh sebelumnya pernah tertunda. Pergantian rezim yang didahului oleh “demonstrasi-demonstrasi” mahasiswa untuk menurunkan rezim Orde Baru (Soeharto). Dengan adanya pengaruh politik seperti ini, jelas membawa perubahan terhadap suasana dan tatanan perpolitikan di daerah. Dalam hal ini, ternyata sentralisasi pada masa Orde Baru ditumbangkan dengan desentralisasi karena munculnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang telah ditumbangkan adalah UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, kalau diamati aroma sentralistiknya terdapat pada Pasal 13 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah

9 DPRD Provinsi Bali Risalah Resmi Sidang Paripurna Masa Persidangan I Tahun anggaran 2001, Denpasar, Sekretariat DPRD Provinsi Bali, 2001, hal.30.

12

adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Kemudian, letak posisi gubernur merupakan aparat pemerintah pusat di daerah (demikian juga bupati), gubernur kemudian menjadi penguasa tunggal, yang setiap saat bisa saja tidak memerlukan DPRD Tingkat I dalam membuat kebijakan daerahnya. Hal ini merupakan bagian dari hegemoni pemerintah pusat (Jakarta) terhadap daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilawan oleh rakyat dan/atau mahasiswa di daerah (Cf. Gaffar, 2004:160-161).

Berbicara tentang *desa pakraman*, tidak bisa lepas dari kewenangan yang diberikan oleh “negara” kalau mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang (Pasal 18 B, Ayat (2), UUD 1945). Demikian pula Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kemudian daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam hal ini, tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang; pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18, Ayat (1 dan 2) UUD 1945). Kemudian, dalam pelaksanaan UUD 1945 diatur lebih lanjut dengan undang-undang pemerintah daerah.

Demikian pula, berlakunya undang-undang partai politik di tingkat desa adat (rezim Orba) dan *desa pakraman* (Reformasi) dapat mempengaruhi dinamika sosial politik desa di Kuta (Bali). Pada rezim Orba, undang-undang partai politik yang berlaku, yaitu ada lima undang-undang baru di bidang politik: UU No. 1/1985 Pemilihan

Umum; UU No.2/1985 Susunan dan Kedudukan MPR/DPR; UU No. 3/1985 Parpol dan Golkar; UU No. 5/1985 Referendums; UU No. 8/1985 Organisasi Kemasyarakatan. Selanjutnya, pada era Reformasi terjadi perubahan politik sehingga terjadi pula perubahan hukum di bidang politik. Adapun tiga undang-undang politik Tahun 1999, yaitu UU No. 2/1999 Partai Politik; UU No.3/1999 Pemilihan Umum; UU No. 4/1999 MPR-DPR-DPRD.

Orde Baru memberlakukan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah yang secara khusus tidak mengatur pemerintahan desa. Akan tetapi, berdasarkan Pasal 88, pengaturan tentang pemerintahan desa ditetapkan dengan undang-undang. Dalam hal ini, berarti undang-undang yang dimaksud menunjuk pada UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pasal 1, Ayat (a), desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan berlakunya hukum pemerintah daerah, yakni UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979 Pemerintah Provinsi Bali memandang bahwa dengan tidak terakomodasinya desa adat dalam dua produk undang-undang tersebut di atas serta berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Adat Istiadat di Tingkat Desa/Kelurahan yang menentukan hal sebagai berikut. Pasal 4, dalam melestarikan kebudayaan daerah guna memperkaya khazanah kebudayaan bangsa, aparatur pemerintah pada semua tingkatan mempunyai kewajiban untuk membina dan mengembangkan adat-istiadat yang

hidup dan bermanfaat dalam pembangunan. Pasal 5, camat dan kepala desa/kelurahan beserta perangkatnya wajib melakukan pembinaan dan pengembangan terhadap adat-istiadat yang hidup di kalangan masyarakat di wilayahnya. Pasal 6, Ayat (1), dalam usaha melaksanakan pembinaan dan pengembangan adat-istiadat sebagai dimaksud dalam Pasal 4, pemerintah daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan pelaksanaannya sebagai pedoman¹⁴ bagi aparaturnya di lapangan. Pasal 6, Ayat (2), kebijaksanaan pelaksanaan sebagai dimaksud dalam Ayat (1) dapat disusun dalam bentuk peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan kebijakan lainnya sesuai dengan kondisi adat-istiadat di daerah masing-masing. Dengan adanya peraturan perundang-undangan seperti tersebut di atas, maka pemerintah bersama legislatif "memproduksi hukum" dengan lahirnya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, yakni sebagai bagian dari "politik penyelamatan" kebudayaan dalam bentuk "hukum perda" untuk melestarikan desa adat di Bali.

Reformasi memberikan dampak dalam³ dinamika sosial-politik desa adat di Bali. Munculnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disikapi oleh DPRD Provinsi Bali dengan berinisiatif meninjau kembali dan mencabut perda desa adat menjadi perda *desa pakraman*. Essensi yang ingin "dibongkar" dan "dibangun" dalam perda *desa pakraman* adalah tidak adanya dualisme pemerintahan desa di Bali. Dalam hal ini desa dinas dihapus dan diganti dengan *desa pakraman*.

Tiap-tiap rezim memiliki kebijakan politik dalam urusan pemerintahan dalam bentuk produk "budaya", yang disebut juga "produk hukum". Adanya relasi antara politik dan hukum merupakan bagian dari relasi kuasa dalam mempertahankan kekuasaannya dalam satu negara atau wilayah/daerah provinsi/kabupaten/kota. Demikian

pula, apa yang terjadi pada pemerintah dan masyarakat Bali karena dinamika sosial politik Desa Adat di Bali, di samping sebagai dampak hukum pemerintah daerah, untuk menjalankan demokrasi politik di daerah, juga dipengaruhi perangkat hukum. Dalam hal ini, seperti UU Partai Politik, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang menjadi acuan di daerah, di samping sebagai bagian dari hegemoni negara dalam bentuk peraturan per-undang-undangan. Aktivitas politik dan aktivitas pariwisata budaya “diatur dalam produk hukum” sehingga masyarakat Desa Adat kuta, elite politik, dan elite adat memberikan respons. Dengan demikian, dinamika sosial politik Desa di Bali dapat beradaptasi sesuai dengan tuntutan zaman.

Dalam hal menjawab kepentingan masyarakat adat Bali untuk memproduksi perda *desa pakraman*, elite politik Bali (DPRD) Provinsi Bali dalam hak prakarsanya mengeluarkan keputusan Nomor 26/KPTS/DPRD/2000, tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Panitia Khusus *Desa Pakraman*.

“ Tugas Pansus ini adalah (a) menampung aspirasi dan mengkaji persoalan-persoalan yang berkembang di masyarakat yang terkait dengan adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan guna melestarikan *desa pakraman*; (b) melakukan koordinasi dan konsultasi dengan pihak-pihak terkait, para tokoh agama, pakar budaya, dan praktisi sebagai bahan masukan dalam penyusunan ranperda *desa pakraman*; (c) melaporkan hasil pekerjaanya kepada Pimpinan DPRD Provinsi Bali”¹⁰

10 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi Bali Nomor 26/KPTS/DPRD/2000 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Panitia Khusus *Desa Pakraman* Provinsi Bali.

Berdasarkan tugas pansus yang diuraikan di atas, maka dapat ditangkap dengan jelas bahwa ia harus menyiapkan suatu *legal drafting* yang menampung aspirasi masyarakat adat dengan melakukan koordinasi dan kulsultasi dengan pihak-pihak terkait, seperti tokoh agama, pakar budaya, dan praktisi dalam penyusunan Ranperda. Langkah berikutnya, DPRD Provinsi Bali mengeluarkan Keputusan DPRD Provinsi Bali Nomor 38/KPTS/DPRD/2000 tentang Penetapan Persetujuan Menerima usul Prakarsa Pansus *Desa Pakraman* menjadi Ranperda Prakarsa DPRD Provinsi Bali. Dasar pemikiran DPRD Provinsi Bali dalam konsiderannya bahwa Perda Nomor 06 Tahun 1986 tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman sehingga dipandang perlu untuk diganti. Pembentuk Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001 pada intinya/pokoknya adalah “produk politik” mayoritas Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan karena partai ini yang mendominasi lahirnya perda tersebut. Dalam hal ini, perubahan perda desa adat menjadi perda *desa pakraman* perlu dibongkar, terutama tentang pemahaman DPRD provinsi dengan interpretasi dan dekonstruksi yang mempengaruhi dinamika sosial politik Desa Kuta di Bali.

Reformasi telah memunculkan banyak produk hukum pemerintah daerah yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sehingga muncul pemilihan kepala daerah secara langsung atau dipilih langsung oleh rakyat yang memberikan dinamika sosial-politik di *desa pakraman*, terutama dalam pemilihan kepala daerah. Pada Tahun 2005, terjadi pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Badung yang secara praktis melibatkan masyarakat sekaligus *desa pakraman*, apalagi kandidat bupatinya dari *Desa Pakraman* Kuta. Dalam hal ini, intinya hubungan kandidat bupati (*krama adat*) dengan desa adatnya, yakni saling mempengaruhi,

baik dari segi aspek politik maupun aspek budaya (nilai-nilai tradisinal).

Aktivitas politik di Desa Adat Kuta dan aktivitas kepariwisataan adalah sebagai “dampak hukum”. Dalam hal ini, respons masyarakat adat Kuta, tokoh politik, tokoh adat, dan penduduk pendatang secara holistik integralistik mempengaruhi dinamika sosial-politik Desa Adat Kuta sehingga terjadi perubahan sosial dari desa adat ke *desa pakraman*. Di *Desa Pakraman Kuta* terjadi perubahan sosial sebagai akibat munculnya perda *desa pakraman* dan undang-undang pemerintah daerah yang “direayasa dari atas” oleh elite politik sehingga hal ini merupakan hegemoni pemerintah terhadap desa adat.

Hegemoni pemerintah (eksekutif dan legislatif) dalam bentuk Perda *desa pakraman* di Kabupaten Badung mendapat perlawanan, yaitu desa adat tidak mau menerima “nama *desa pakraman*”. Konflik “ide/gagasan” pun terjadi sehingga perlu diinterpretasi dan didekonstruksi “pasal-pasal” pada *desa pakraman* tersebut. Dalam hal ini, ke arah mana desa adat/*desa pakraman* itu dibangun, dilestarikan, dan diberdayakan untuk desa itu sendiri serta kepentingan negara. Di sini, *prajuru* desa adat memandang bahwa perda *desa pakraman* tidak memihak masyarakat adat, karena beberapa pasalnya dianggap telah memihak *krama-tamiu* (pendatang). Hal ini memunculkan konflik kepentingan di kalangan *prajuru* desa dengan penduduk pendatang sehingga memerlukan “amandemen” *awig-awig*, di samping perlu dibuatkan *pararem* yang dapat melindungi masyarakat adat. Menurut P. Windia (2008:77), *pararem* tidak lagi merupakan sinonim *awig-awig*. Hal yang lebih detail diatur dalam *pararem* desa karena *pararem* merupakan ketentuan tentang pelaksanaan lebih lanjut (lebih detail) dari *awig-awig*.

Politik kebudayaan dan hukum *desa pakraman* di

Bali, khususnya di Kuta terjadi tarik tolak antara politik dan hukum. Dalam hubungan dengan kepentingan politik kebudayaan (desa adat di Bali), legislatif dan eksekutif Provinsi Bali berupaya melawan “negara” (pusat) agar desa adat dilindungi dan diberdayakan. Kemudian, berkaitan dengan kepentingan Pemerintah Provinsi Bali atau “negara” desa adat terhegemoni oleh bentuk program-program pemerintah atau “negara”. Artinya, ketika legislatif dan eksekutif melindungi kepentingan desa adat mereka berhadapan dengan pusat karena memproteksi desa adat. Namun sebaliknya, ketika Pemerintah Provinsi Bali berhadapan dengan desa adat, yakni terjadi hegemoni terhadap desa adat.

Kerumitan/persoalan *desa pakraman* cukup kompleks apabila ditinjau dari pemikiran Pierre Bourdieu. Berdasarkan analisis Bourdieu, *desa pakraman* sebagai realitas sosial bersifat kompleks. Strukturisme generatif yang diajukan Bourdieu dirancang untuk memahami, baik asal-usul struktur sosial maupun disposisi (*disposition*) habitus para agen yang tinggal di dalam struktur-struktur ini. Konsep yang ditawarkan adalah istilah habitus dan ranah (*field*). Konsep-konsep krusial ini ditopang oleh sejumlah ide lain, seperti: kekuasaan simbolik, strategi, dan perjuangan (kekuasaan simbolik dan material), beserta beragam jenis modal (modal ekonomi, budaya, dan simbolik) (Harker, 1990:6).

Dalam hal ini, modal *budaya* dan *simbolik* berdasarkan pemikiran Pierre Bourdieu, oleh pembuat perda tidak seluruhnya dapat ditangkap untuk dituangkan dalam *perda desa pakraman yang dianggap kontroversial oleh Desa Adat Kuta*. Semestinya ada pemilah-milahan masyarakat Hindu dan Non-Hindu sehingga tidak semua masyarakat Kuta yang tinggal di Desa Adat Kuta disebut *krama*. Oleh karena dalam masyarakat adat Hindu ada tanggung jawab

terhadap pura *kahyangan* (desa adat), yang terikat dengan *palemahan* (wilayah desa adat) dan *pawongan* (manusianya) yang disebut *Trihita Karana*.

2.2.1 Munculnya ¹Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001

¹Perda *desa pakraman* lahir sebagai produk DPRD Provinsi Bali Periode 1999-2004. Sebagai sebuah produk hukum, *perda desa pakraman* sebagai pengganti perda desa adat, yakni diawali oleh suatu proses reformasi, yaitu tumbangnya rezim Orde Baru Presiden Soeharto. Pada masa Orde Baru, hal yang sangat menonjol dari segi perpolitikan dan pemerintahan adalah lembaga kepresidenan yang sangat dominan, rendahnya kesetaraan di antara lembaga tinggi negara, rekrutmen politik yang tertutup, birokrasi sebagai instrumen kekuasaan, kebijakan publik yang tidak transparan, sentralisasi, implementasi HAM yang masih rendah, dan sistem peradilan yang tidak independen (Afan Gaffar, 2004:150). Kondisi ini menyebabkan rakyat (dengan berdemonstrasinya mahasiswa) mulai sadar akan pentingnya demokratisasi yang transparan. Demikian juga di Bali, apabila dilihat dominasi dan hegemoni desa dinas terhadap desa adat. Dalam hal ini memberikan peluang kepada desa adat untuk “melawan desa dinas”, yakni peluang ditingkatkannya status desa adat menjadi desa dinas, di samping sekaligus menjadi desa adat. Hal ini terungkap pada Sidang Paripurna Persidangan I Tahun Anggaran 2001 DPRD Provinsi Bali, seperti disebutkan di bawah ini.

“... *desa pakraman* sebagai motor dan komando bagi kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan sosial masyarakat desa. Kalau kita semua menyadari dan memang kita harus jujur mengakuinya bahwa *desa pakraman* telah banyak mendukung dan membantu penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat, maka

ketika tuntutan perubahan terhadap Perda No. 06 Tahun 1986 itu bergulir yang secara legal formal harus diubah melalui perda juga, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali mengambil sikap dan responsif terhadap tuntutan tersebut. Inilah makna penting dari keluarnya ranperda *desa pakraman* inisiatif dewan, yang didahului oleh kerja keras Pansus *Desa pakraman* dalam menggali, menelaah dan meneliti semua tuntutan, aspirasi, ataupun dokumen yang ada, di samping kerja keras semua pihak khususnya para pakar yang telah berjuang cukup lama mengenai keberadaan *desa pakraman* ini..." (Risalah Rapat DPRD Provinsi Bali dengan Gubernur Bali, 2 Maret 2001:30).

Apabila mengacu pada risalah⁹ rapat tersebut di atas, reformasi dan munculnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni mulai diberikan otonomi kepada daerah kabupaten/kota. Otonomi ini membawa kendala sehingga lahirlah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999. Reformasi terus berjalan walaupun "terseok-seok", di sisi lain desa adat bergerak dalam dinamika reformasi yang terus berjalan.

Desa adat di Bali mengalami istilah pasang-surut berkaitan dengan reformasi politik di daerah ini. Dalam realitas politik, reformasi memberikan arti penting dalam pembangunan desa adat di Bali. Nama desa adat yang sejak zaman kolonial Belanda berkuasa di Bali dimunculkan untuk membedakannya dengan desa dinas (administrasi/pemerintahan). Tujuan pemisahan ini adalah agar mendapatkan tenaga kerja rodi (*heeren-diensten*), di samping untuk mendapatkan sistem pajak tanah (*landrente*) (Putra Agung, 2001:206).

Desa adat menurut Ketut Wiana, (2003:17), pada hakikatnya adalah *desa pakraman* agar eksistensinya tetap untuk menata kehidupan beragama Hindu agar nilai-nilai

Hindu dapat memberikan kontribusi nilai positif pada kehidupan umat dalam membantu kehidupan berbangsa dan bernegara di tingkat desa. Dalam konteks ini, desa adat jangan diberdayakan pada bidang yang bukan menjadi tugas pokoknya. Oleh karena pada hakikatnya UU Otonomi Daerah tidak menyentuh secara struktural keberadaan desa adat sebagai lembaga umat Hindu di tingkat desa. Biarkan desa adat otonom berdasarkan ajaran Hindu. Dalam kaitannya dengan pemerintahan desa tentu desa adat dapat diajak bekerja sama untuk menyelesaikan tugas-tugas pemerintahan desa. Janganlah desa adat dan pemerintahan desa dihubungkan secara struktural. Desa adat adalah milik masyarakat yang beragama Hindu, sedangkan pemerintahan desa adalah milik warganegara yang memeluk berbagai agama.

¹² Menurut Pasek Diantha, dengan semangat Reformasi UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 5/1979 tentang Pemerintahan Desa diganti dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan penggantian itu adalah untuk memberikan otonomi luas kepada daerah, di samping untuk lebih memberdayakan kesatuan hukum adat (desa adat) dalam bentuk unit pemerintahan desa. Pemikiran untuk menjadikan persekutuan hukum adat itu sebagai satu unit pemerintahan desa, jelas tampak dari tinjauan *ius constituendum*, yakni sebelum berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, di DPR saat itu terdapat empat fraksi, yakni Fraksi PPP, Fraksi PDI, Fraksi Golkar, dan Fraksi ABRI. Artinya, sebelum lahirnya perda *desa pakraman*, DPR Pusat Jakarta menyampaikan pandangannya yang berkaitan dengan desa asli, yakni seperti di bawah ini.

Fraksi PPP berpendapat,

".....bahwa RUU ini mengakui, menghormati serta mengingat asal-usul desa yang bersifat istimewaDalam

RUU tentang Pemerintahan Daerah ini keberadaan pranata khas daerah, seperti: *nagari, huta, kampung, bori*, dan *marga* dapat difungsikan kembali....”

Fraksi Golkar, senada dengan Fraksi PPP berpendapat sebagai berikut. “Semangat keseragaman yang sentralistik yang menjiwai UU No. 5 Tahun 1975 tentang pemerintah desa ternyata telah menyebabkan hilangnya lembaga, institusi setingkat desa beserta adat istiadat yang bercorak lokal dan mempunyai sifat karakter yang sesuai dengan masyarakatnya Berkaitan dengan itu Fraksi Karya Pembangunan sependapat dengan pengaturan masalah desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan desa berdasarkan asal-usulnya. Dengan demikian, maka keanekaragaman patut dihargai...

Di sisi lain, Fraksi PDI menyatakan, “... Fraksi kami juga mencatat berbagai kerusakan struktur dan tatanan sosial yang terjadi di daerah karena dipaksakan struktur pemerintahan desa dalam UU No. 5 Tahun 1979 ke desa-desa adat Melalui penetapan UU baru ini kita dapat merasakan semangat Reformasi yang mengembalikan fungsi adat dan pranata sosial kepada masyarakat.....

Fraksi ABRI, dengan singkat tetapi jelas menghendaki agar kesatuan masyarakat hukum adat itu kembali dapat menikmati hak-hak tradisionalnya dalam status otonomi asli. Tentang hal itu Fraksi ABRI, mengatakan sebagai berikut.

“....Sedangkan desa merupakan daerah otonom yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional yang berkedudukan di daerah kabupaten. Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyatnya melalui Badan Perwakilan Desa dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Berdasarkan uraian tersebut camat tidak memiliki hubungan hierarki, baik sebagai atasan dan bawahan dengan kepala desa” (Pasek Diantha, 2002:80-81).

Berdasarkan pandangan Pasek Diantha tersebut di atas, maka pada tinjauan *ius constitutum*, desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah kesatuan masyarakat hukum adat (desa adat). Selanjutnya, desa menurut UU Nomor 5 Tahun 1979 adalah desa administrasi sebagai satu unit pelayanan pemerintahan dinas publik di bawah kecamatan (Pasek Diantha, *Ibid*). Lebih lanjut, dijelaskan bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan desa adat (*desa pakraman*) sebaiknya dijadikan desa (*perbekelan*) bukan kelurahan, sedangkan pemukiman baru/perkampungan baru itu dijadikan kelurahan.

Dalam hal ini, tinjauan *ius constitutum* menyebutkan bahwa desa dalam UU No. 22/1999 tidak sama dengan desa dalam UU No. 5/1979. Desa menurut UU No. 22/1999 adalah kesatuan masyarakat hukum adat (*desa adat*), sedangkan desa menurut UU No. 5/1975 adalah desa administrasi sebagai satu unit pelayanan pemerintahan dinas publik di bawah kecamatan. Sebagai analisis *ius constitutum*, yakni dengan meneliti isi pasal dan penjelasannya, kiranya tesis yang menyatakan bahwa "desa adat (kesatuan masyarakat hukum adat) adalah desa menurut UU No. 22/1999, dapat lebih diyakini kebenarannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan itu, misalnya terlihat pada hal-hal berikut.

1. Pasal 1 huruf (o) menyatakan, "Desa atau yang dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan nmengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di bawah kabupaten.
2. Penjelasan Pasal 3, Ayat (1), istilah desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti: *nagari, kampung, hutan, bori, dan marga*. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan asal-usul adalah

sebagaimana dimaksud pada Pasal 18, UUD 1945 dan penjelasannya.

3. Pasal 97 huruf m yang mengatur salah satu persyaratan calon kepala desa sebagai berikut "Memahami syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat-istiadat yang diatur dalam peraturan daerah."
4. Penjelasan umum angka 9, pemerataan desa sub: (1) desa berdasarkan UU ini adalah Desa atau disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18, UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemerdayaan masyarakat (lihat UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Cf. Pasek Diantha, 2003:57-59).

Menurut Alit Kalakan (mantan wakil Gubernur Bali), peranan *desa adat* dan/atau *desa pakraman di Bali* sangat penting dan mampu hidup pada segala zaman. Artinya, selama ini peranan desa adat sangat mampu menjalankan tugas-tugas sosial-kemasyarakatan dan keagamaan. Sekalipun tidak ada bupati dan gubernur desa adat tetap eksis, maka Bali tetap akan ajeg karena kuncinya adalah pada desa adat. Oleh karena itu, desa adat perlu lebih diberdayakan dan ditingkatkan tugas dan wewenangnya untuk menjalankan tugas, agama, sosial-kemasyarakatan, dan fungsi pemerintahan.¹¹

Berdasarkan penjelasan Perda *Desa pakraman* Nomor 3 Tahun 2001 dan Perubahan Nomor 3 Tahun 2003, Pasal 7, Ayat (1) *desa pakraman* di samping sebagai kesatuan

11 Wawancara dengan Ali Kalakan (mantan Wagub Bali) pada tanggal 6 November 2007.

⁸ masyarakat hukum juga sekaligus merupakan suatu organisasi pemerintahan yang berdiri sendiri. "Desa pakraman berfungsi dan berperan mengatur kehidupan krama desa" yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh prajuru desa (Penjelasan Perda Desa pakraman Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 7, Ayat (1).

Kemudian, dari penjelasan ini dapat ditafsirkan bahwa *desa pakraman* secara yuridis dimungkinkan dapat ditingkatkan statusnya menjadi desa dinas apabila memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan yang berlaku, di samping ada kemauan politik dari DPRD Provinsi Bali.

2.2.2 Perda Desa Pakraman dan Desa Adat Kuta

Sebuah Perda yang sudah "mapan", seperti Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 dapat diganti karena tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan perubahan sosial yang terjadi di Bali. Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 diganti dengan Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001. Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001, yakni seperti di bawah ini.

- ⁸ 1. Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali mempunyai arti yang sangat penting karena peraturan daerah ini telah memberikan landasan yuridis formal pada eksistensi Desa Adat di Bali. Namun, dengan berkembangnya masyarakat dan terjadinya perubahan sosial yang demikian cepat serta dicabutnya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dipandang perlu untuk mengadakan perubahan terhadap

Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986 sesuai dengan perkembangan dan perubahan sosial yang terjadi di Bali.

2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan asas desentralisasi diarahkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah yang menghormati kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa.
3. Dalam upaya mengadakan perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986 tentang kedudukan, fungsi, dan peranan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali, telah diganti dengan peraturan daerah yang diberi nama Peraturan Daerah tentang *Desa Pakraman*, mengingat istilah "*pakraman*" telah dipergunakan sejak ada desa di Bali. Peraturan daerah ini merupakan "aturan payung" yang patut dijadikan dasar bagi peraturan daerah kabupaten/kota di Bali.
4. *Desa pakraman* menurut peraturan daerah ini adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli, hak asal-usul yang bersifat istimewa bersumber pada agama Hindu, kebudayaan Bali, berdasarkan *Trihita Karana*, mempunyai *kahyangan tiga/kahyangan desa*. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai *desa pakraman* adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan *krama desa* (penjelasan atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Perda Desa Pakraman*).

Alasan tersebut di atas merupakan alasan yuridis formal yang mengacu pada "pakem" dalam pembentukan sebuah produk hukum seperti faktor sosiologis, yuridis, dan filosofis. Hal tersebut, dalam penelitian ini, "dibongkar" untuk mengetahui persoalan yang tersembunyi di balik pembentukan sebuah perda. Untuk itu, di bawah ini dijelaskan beberapa faktor yang mendukung lahirnya "sebuah perda".

Faktor Politik, mengacu pada pendapat Aristoteles dalam buku I *Politics*, manusia adalah *zoon politikon*--secara harfiah, binatang berorientasi polis-- dan kehidupan politik adalah bagian yang diperlukan bagi pengembangan penuhnya. "Barang siapa yang tidak mampu hidup dalam masyarakat atau tidak butuh karena mampu mencukupi dirinya, jika bukan seekor binatang, berarti ia Dewa".

Dalam karya politik utamanya, *The Governance of Rulers (De Regimine Principum)*, Aquinas secara tegas memperluas terjemahan *zoon politikon*. Ia berpendapat bahwa "manusia secara alami adalah binatang politik dan sosial", yang menggunakan akal dan kemampuan bicaranya untuk bekerja sama membangun komunitas-komunitas politik sebagai tanggapan atas kebutuhan-kebutuhan kelompok dan individu-individu yang menyusunnya. Komunitas politik dapat berupa persatuan orang-orang bebas di bawah arahan seorang penguasa yang bertujuan mendorong kebaikan bersama. Selanjutnya, pemerintah memiliki peran positif dan pembenaran moral. Para penguasa non-Kristen (misalkan Muslim) dapat memerintah dengan adil "karena kekuasaan dan pemerintah didasarkan pada hukum manusia, sementara perbedaan antara mereka yang percaya dan mereka yang tidak percaya adalah berkaitan dengan hukum Illahi, dan hukum Illahi yang didasarkan atas karunia tidak menyisihkan hukum manusia yang didasarkan atas akal.

Selanjutnya, Aquinas berpendapat bahwa gereja, dengan alasan-alasan religius, dapat merampas kekuatan non-Kristen untuk memerintah sehingga otonomi kekuasaan sementara tidaklah absolut. Menyangkut pertanyaan perihal hubungan gereja-gereja, Aquinas cukup kontradiktif, mengingat dalam beberapa petikan, terutama dalam *The Governance of the Rulers, Bab XV*, ia berpendapat bahwa perlunya supremasi Paus terhadap seluruh penguasa duniawi karena "mereka yang bertanggung jawab atas tujuan-tujuan menengah, yaitu kebaikan bersama. Sementara itu, masyarakat perlu menjadi subjek atau seseorang yang bertanggung jawab terhadap tujuan akhir dan diarahkan lewat perintahnya (Williams, 2003:438-440).

Orde Baru lahir sebagai koreksi terhadap orde sebelumnya (Orde Lama). Sebagai negara yang lahir dari pengalaman kolonialisme yang juga tergolong sebagai negara baru, jika dilihat dari tesis Geertz, Indonesia juga menghadapi masalah ikatan-ikatan primordial dalam rangka integrasi nasionalnya sehingga upaya menciptakan integrasi yang kokoh dalam rangka kedaulatan untuk mencapai tujuan bersama, sekaligus dihadapkan pada perebutan dominasi oleh berbagai kelompok primordial kendatipun riaknya tidak terlalu besar. Hal ini bisa dilihat dari pengalaman sejarah yang menunjukkan catatan bahwa pengalaman pemerintah nasional yang harus melawan gerakan-gerakan kedaerahan. Dalam hal ini, yang melakukan pemberontakan bersenjata atau gerakan separatis, baik berdasarkan alternatif ideologi baru maupun berdasarkan kedaerahan, isu rasialisme, sukuisme, dan sebagainya. Pengalaman sejarah seperti itu, terutama pada masa Orde Lama mengancam persatuan dan kesatuan bangsa yang menuntut upaya integrasi dengan tuntutan memperkecil kesetiaan kepada

kelompok primordial masing-masing merupakan sesuatu yang menuntut perhatian utama (Mahfud M.D., 2000:74).

Masalah-masalah berupa gerakan disintegrasi yang banyak dialami pada masa Orde Lama ini tidak sah sehingga merupakan masalah besar bagi kesatuan dan persatuan bangsa. Oleh karena direpotkan oleh gerakan dan pertikaian politik sehingga keadaan ekonomi menjadi sangat buruk karena tidak sempat ditata dengan baik dalam keadaan yang stabil.

Orde baru menjadikan masalah "mengatasi disintegrasi" sebagai sasaran pertama dan utama agar dapat menata dengan baik perekonomian yang buruk. Slogan yang sebenarnya salah kaprah dan dimunculkan pada awal perjalanan Orde Baru adalah "perlunya melaksanakan pembangunan dengan meninggalkan kegiatan-kegiatan politik". Slogan seperti itu, dikatakan salah kaprah karena sebenarnya program pembangunan itu juga merupakan program yang bersifat politik. Artinya, tidak ada pengertian yang kontradiktif antara program pembangunan dan kegiatan politik karena pembangunan itu merupakan bagian dari politik. Pada mulanya Orde Baru menekankan agar masyarakat Indonesia berorientasi pada program dan meninggalkan orientasi ideologi. Dalam hal ini, disebutkan bahwa segala pertikaian pada masa Orde Lama bersumber pada ideologi karena pengisian kemerdekaan hanya dapat dilakukan dengan pembangunan sehingga program hendaknya dijadikan pedoman.

Menurut Mahfud M.D. (2000), betapapun slogan "*Pembangunan Yes dan Politik No*" serta dorongan yang berorientasi pada program, yakni dimaksudkan untuk memperkecil pertentangan –pertentangan politik yang dilatarbelakangi oleh perbedaan kesetiaan terhadap berbagai ikatan primordial. Oleh karena itu, kita

melihat bahwa sebenarnya kegiatan politik itu dalam kenyataannya tidak pernah surut sedikit pun walaupun kegiatan pembangunan semakin digalakkan. Artinya, politik tetaplah sebagai "panglima" pada masa Orde Baru. Hanya saja kepanglimaannya politik pada zaman Orde Baru bergeser dari tangan partai-partai ke tangan ABRI (khususnya angkatan darat). Hal ini berarti sejak Orde Baru ABRI telah menjadi kekuatan politik yang sangat menentukan (*Ibid*: 75).

Dalam persiapan untuk menguatkan posisi politik Orde Baru, mereka menyiapkan perangkat hukum untuk pemilihan umum yang direncanakan 5 Juli 1968, sesuai dengan Tap. MPRS No. XI/1966. Sidang istimewa MPRS pada tanggal 27 Maret 1968 memutuskan untuk menunda pemilu sampai selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971 dan mengangkat Jendral Soeharto sebagai presiden penuh.

Mengapa terjadi penundaan terhadap pembahasan RUU Pemilu itu, kiranya sudah jelas karena perbedaan sikap politik antara pemerintah dan partai-partai. Di samping itu, karena dilema dan sengketa kepentingan, seperti dikemukakan Daniel Dhakidae bahwa keadaan politik pada umumnya juga menjadi faktor yang turut menentukan. Selebihnya, Daniel Dhakidae menulis seperti berikut ini.

"Di satu pihak partai-partai yang keluar sebagai pemenang utama pada Pemilihan Umum 1955 rupanya melihat bahwa kini muncul kesempatan untuk meraih kemenangan baru merebut semua suara yang ditinggalkan oleh partai besar lainnya yang sudah memegang kendali politik bersikap sangat hati-hati dan penuh perhitungan (Mahfud M.D., 2000:79).

Demikian pula pengunduran pemilu, menurut Musashi Nisishara, merupakan usaha Presiden Soeharto agar memperoleh waktu yang panjang untuk membangun

kekuatan Golkar yang besar dan mampu bersaing dengan partai-partai politik lainnya. Akan tetapi, sebagaimana dikemukakan Harol Crouch, Presiden Soeharto bukan tidak menginginkan segera diadakan pemilu karena "kekhawatiran Presiden Soeharto tentang legitimasi rezim yang memerintah lebih besar daripada keuntungan-keuntungan mengulur-mengulur" waktu pemilu seperti yang menjadi keinginan beberapa perwira senior. Oleh karena itu, wajar jika tiba-tiba Presiden Soeharto pada Oktober 1969 mengundang para pemimpin partai dan menyatakan kepada mereka bahwa pemerintah memutuskan pemilu dengan batas waktu yang telah ditentukan oleh MPRS. Keputusan pemerintah yang disampaikan Presiden Soeharto ini agak lain dengan nasihat-nasihat yang disampaikan oleh penasihat-penasihat politik Presiden Soeharto, termasuk nasihat dari Ali Murtopo. Akhirnya, pada tanggal 22 November 1969 UU Pemilu dan UU Susunan MPR, DPR, dan DPRD disahkan secara aklamasi oleh DPRGR. Selanjutnya, tentang silang pendapat antara pemerintah dan partai-partai yang menyangkut jumlah dan subjek anggota yang diangkat untuk menjadi anggota DPR ditemukan pada hasil kompromi, yaitu pada Pasal 10, UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan MPR, DPR, dan DPRD yang menentukan bahwa "anggota DPR berjumlah sebanyak 460 orang, 360 orang dipilih melalui pemilihan Umum, dan seratus orang diangkat." Selanjutnya, seratus orang yang diangkat ini terdiri atas 75 orang dari ABRI dan 25 orang dari golongan fungsional non-ABRI (Mahfud M.D., 2000:82).

Selama Orde Baru, Soeharto sebagai presiden dan pemimpin senior dalam militer (ABRI, yang kini menjadi TNI dan Polri) sangat menonjol. Soeharto sendiri adalah seorang purnawirawan yang pernah menjadi Pangkostrad pada masa Orde Lama atau sebelum diangkat menjadi

presiden menggantikan Soekarno lewat Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret) yang sampai saat ini dianggap kontroversial dan masih menjadi perdebatan para ahli sejarah. Ia, bahkan saat masih memangku presien, diangkat menjadi jendral besar sejajar dengan pahlawan nasional P.B.Soedirman (almarhum) dan mantan Ketua MPRS A.H. Nasution. Dalam kekuasaan Orde Baru, kecuali kelompok kecil penguasa besar, segenap rakyat dikontrol oleh negara. Semua diatur oleh negara, termasuk apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan, dikatakan dan dipikirkan. Soeharto menjadi citra dirinya sebagai abdi negara sehingga jauh dari kesan diktator. Ia pintar menjaga keadaan *status quo*, bahkan sampai rakyat di aras desa pun mengalami keadaan *floating mass* atau massa mengambang. Dengan massa mengambang dimaksudkan bahwa partai politik, kecuali Golongan Karya yang merupakan "partai pemerintah") tidak bisa masuk ke desa-desa sehingga desa-desa jauh dan asing dari geliat aktivitas politik yang sesungguhnya. Rakyat desa tidak punya hak politik sebagaimana seharusnya. Meskipun ada pemilihan umum (pemilu) hampir setiap lima tahun, hal itu hanya sekadar rekayasa politik untuk menunjukkan bahwa seolah-olah telah terjadi proses modernisasi. Padahal, kemenangan sudah dapat dipastikan jauh-jauh hari sebelum pemilu itu sendiri (Mudana, 2005:165-167).

Ketika Golongan Karya berkuasa di Desa Adat Kuta pada saat terjadi "Gebyar Golkar di *Banjar*" di Desa Adat Kuta Tahun 1997 desa adat ikut mengambil bagian karena dana Golkar yang disumbangkan di *banjar-banjar* dianggap dana pemerintah sehingga *banjar* mengambil saja. Adanya kedewasaan masyarakat Kuta dalam berpolitik. Tokoh-tokohnya menjadi panutan dan dipercaya oleh masyarakat, dari mana pun dananya apalagi khusus dari pemerintah, masyarakat adat tidak menolaknya asal membela kepentingan *banjar*/desa dan masyarakat Kuta. Artinya,

kepentingan desa diutamakan di atas kepentingan politik. Pada saat itu tokoh Golkar adalah I Made Mastra,SH. (mantan DPRD Provinsi Bali Tahun 1997-1999), dan I Gusti Adnya Subrata (mantan Lurah Kuta) (Wawancara 1 April 2007 dengan I Gusti Anom Gumanti, (mantan Kelian *Suka Duka* Br. Temacun Kuta, kini Ketua PAC PDI Perjuangan Kuta).

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, hal itu jelas mencerminkan hegemoni Golkar sampai ke tingkat *banjar suka duka* untuk memberi dukungan sebagai bagian dari “politik uang” yang monoloyalitas. Walaupun pernyataan tersebut dikemas sedemikian rupa, hal ini mencerminkan adanya dua zaman yang dilewati oleh para tokoh-tokoh politik Desa Adat Kuta karena setelah reformasi tokoh Golkar ada yang masuk ke Partai Demokrasi Perjuangan. Pernyataan ini adalah sebagai penghalusan bahasa. Demikian juga yang disampaikan oleh I Made Wendra (mantan *Bendesa* Adat Kuta) pada saat Gebyar Golkar, Lurah Kuta, *Bendesa* Adat dan *Banjar* Adat Kuta dilibatkan sebagai fungsionaris Golkar. Walaupun demikian, masyarakat dibebaskan dalam memilih atau berpolitik¹².

Menurut Imawan (2003:70) bahwa Bali dalam praktik politik desa adat dan *banjar* adat didominasi oleh desa dinas, terutama dalam “Penggolkaran”, baik dalam pemilu maupun dalam pelaksanaan pembangunan.

Hegemoni Golkar ke tingkat *banjar* adat dan Desa Adat Kuta sangat kental, terutama dalam percaturan politik yang sentralistik dari Jakarta. Jalur ABG, yaitu ABRI, Birokrasi, dan Golkar. Bahkan, Rahman pernah menyampaikan bahwa dalam sistem politik Indonesia,

¹² Wawancara dengan I Made Wendra 1 April 2007 (mantan *Bendesa* adat Kuta), dan juga Pengurus Komisaris Desa Partai Golkar Kuta setelah Reformasi Golkar dengan Paradigma Baru.

saat Orde Baru berkuasa dan pemilu Orde Baru, mampu dimanfaatkan untuk mempertahankan tingkat keabsahan sistem politik. Hal ini dapat diamati dari tingkat dukungan kestabilan relatif masyarakat yang diperoleh Golkar dan komposisi kekuatan politik yang ada di lembaga-lembaga legislatif.

Dalam kondisi seperti yang disampaikan Rahman, kemudian Arbi Sanit berpendapat bahwa untuk mewujudkan perimbangan kekuatan di antara Parpol, baik di DPR/DPRD dan MPR dengan diterimanya landasan mufakat baru, maka aktivitas kekuatan politik utama ABRI dan Golkar harus memberikan kesempatan kepada kedua kekuatan politik lainnya agar berkembang sehingga cukup tersedia ruang gerak untuk membentuk "mayoritas cukup" di lembaga legislatif dalam mengganti mayoritas mutlak/mayoritas tunggal. Selanjutnya, disebutkan pula bahwa Golkar dan sembilan partai politik pada Tahun 1971 sebagai pendatang baru yang mendapat dukungan/ "anak emas" pemerintah dan ABRI (Rahman, 2002:209-256). Arbi Sanit dkk. (1984:87) dalam penelitiannya yang berjudul "Implikasi Kebijakan Massa Mengambang" pada Tahun 1994 mengatakan bahwa hanya saja, tanpa dapat menolak dampak kebijakan stabilitas politik, lingkup organisasi partai dibatasi hanya sampai ibu kota kabupaten sehingga pelaksanaan kebijakan politik massa mengambang itu mengalienasikan masyarakat desa dari politik rutin sambil mendiskriminasikan peluang PPP dan PDI terhadap Golkar untuk berkiprah secara optimal di pedesaan.

Pemilu Tahun 1971, berkaitan dengan kemenangan Golkar ada beberapa interpretasi. Walaupun demikian, sebagian besar orang setuju bahwa peranan ABRI dan birokrasi sangat instrumental dalam kemenangan Golkar. Bahkan Ali Moertopo dalam bukunya mengakui hal itu,

yakni dapat dilihat di bawah ini.

Beberapa kalangan berpandangan bahwa kemenangan Golkar terjadi karena beberapa faktor berikut: tersedianya dana, dukungan pejabat, terutama dari ABRI, pembentukan Korpri di dalam berbagai kementrian, lembaga-lembaga dan perusahaan-perusahaan, dan juga karena berbagai macam intimidasi. Semua ini tentu saja memberikan sumbangan pada kemenangan Golongan Karya (Suryadinata, 1992:47).

Dalam hal ini, Moertopo beranggapan bahwa alasan utama kemenangan Golkar dalam pemilu adalah adanya gambaran baru yang ditampilkan oleh Golkar dan harapan masyarakat yang dibebankan kepadanya. Menurut kata-katanya adalah sebagai berikut.

Tapi satu hal sudah pasti bahwa faktor utamanya adalah keyakinan dan harapan masyarakat kepada kekuatan sosial politik yang masih muda ini, yang tidak pernah mengalami stigma historis seperti partai-partai politik lainnya, (Suryadinata, 1992:47).

Tampaknya Moertopo terlalu menekankan hal ini sehingga hanya itulah satu-satunya faktor yang menyumbang. Selanjutnya, menurut Manan (2005), dalam negara demokrasi, pengaruh partai politik merupakan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena melalui partai politik inilah rakyat menentukan kebijakan untuk memilih presiden, wakil presiden, memilih DPR/D, dan pejabat negara lainnya. Partai politik merupakan alat yang pernah didesain oleh kelompok masyarakat dalam suatu negara untuk mencapai tujuan politiknya. Partai politik ini merupakan senjata yang paling ampuh dalam menekan kesewenangan-wenangan pihak penyelenggara negara. Demikian pentingnya keberadaan partai politik dalam sebuah negara sampai muncul pameo dalam masyarakat, *"Negara modern tanpa partai politik,*

sama saja dengan kolam yang tidak ada ikannya.”

Partai politik sebagai institusi mempunyai hubungan yang sangaterat dengan masyarakat dalam mengendalikan kekuasaan pihak yang berkuasa. Hubungan ini sangat dipengaruhi oleh masyarakat yang melahirkan partai politik itu. Kalau kelahiran partai politik itu diidentikkan sebagai pengewejataan kedaulatan politik formal, maka semangat kebebasan selalu dikaitkan oleh masyarakat dalam membicarakan partai politik sebagai pengendali kekuasaan oleh pejabat yang diberikan wewenang untuk menjalankan kebijakan negara. Partai politik dianggap sebagai salah satu atribut negara modern dan tidak ada seorang ahli pun yang membatahnya. Oleh karena partai politik itu sangat diperlukan kehadirannya bagi negara yang berdaulat. Dalam hal negara yang berdaulat eksistensi partai politik merupakan prasyarat baik, yakni sebagai sarana penyalur aspirasi rakyat, di samping juga merupakan penentu dalam proses penyelenggaraan negara melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan rakyat (Manan, 2005:111-112).

Perubahan politik dari Orba ke Orde Reformasi senyatanya di Bali terjadi hal yang dapat juga mengubah tatanan DPRD provinsi, yakni pada masa Orde Baru didominasi dan dihegemoni oleh Politik Golkar. Selanjutnya, pada masa Reformasi PDI Perjuangan menjadi dominasi dan hegemonik yang tentunya merupakan produk legislasi DPRD provinsi senyatanya merupakan inisiatif PDI Perjuangan dalam menyusun ranperda *desa pakraman*. DPRD Provinsi Bali yang jumlah seluruhnya 55 orang, yakni 39 orang dari Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi TNI-Polri enam orang, Fraksi Partai Golkar lima orang, dan Fraksi Kebangsaan Indonesia lima orang, (Risalah Resmi Sidang Paripurna DPRD Provinsi Bali Masa Persidangan Tahun Anggaran 2001:22). Artinya, PDI Perjuangan

70,90% mendominasi kebijakan publik untuk menentukan "produk hukum" di provinsi ketika periode Tahun 1999-2004, sedangkan Partai Golkar hanya 9,09%, dari Fraksi Kebangsaan 9,09%, dan Fraksi TNI-POLRI 10,90%.

Dalam konteks relasi kekuasaan, menurut Foucault, kekuasaan adalah relasi-relasi yang bekerja dalam ruang dan waktu tertentu. Kekuasaan memproduksi kebenaran karena kebenaran berada di dalam jaringan relasi-relasi yang bekerja dalam ruang dan waktu tertentu. Kekuasaan memproduksi kebenaran karena kebenaran berada di dalam jaringan relasi-relasi sirkular dengan sistem kekuasaan yang memproduksi kebenaran serta menjaga kebenaran itu. Oleh karena itu, kebenaran tidak ada dengan sendirinya, kebenaran tidak berada di luar kekuasaan, tetapi berada di dalam kekuasaan itu (Yusuf Lubis, 2004:162). Artinya, DPRD Provinsi Bali periode 1999-2004 yang didominasi oleh Fraksi PDI Perjuangan telah memproduksi "hukum" perda *desa pakraman*. Dengan demikian, teori Relasi Kuasa Foucault tidak membahas kuasa dalam struktur sosial-politik, kuasa dalam hubungan kapitalis-proletar, hubungan antara tuan-budak, hubungan antara pusat dan pinggiran, tetapi ia berbicara tentang mekanisme dan strategi kuasa. Ia tidak berbicara tentang apa itu kuasa, tetapi berbicara bagaimana kuasa itu dipraktikkan, diterima, dan dilihat sebagai kebenaran serta bagaimana kuasa berfungsi dalam bidang tertentu. Kuasa tidak hanya bekerja melalui intimidasi dan kekerasan, tetapi pertama-tama melalui aturan-aturan dan normalisasi. Kuasa ternyata berkaitan erat dengan pengetahuan. ⁵ demikian erat hubungan di antara keduanya sehingga tidak ada pengetahuan tanpa kuasa dan tidak ada pula kuasa tanpa pengetahuan.

Menurut Foucault (dalam Gordon, 1977:131, Yusuf Lubis, 2004:162-175), dalam kuasa berperan rezim wacana

yang dapat dilihat dalam berbagai peristiwa historis, dan dalam wacana itu terlihat "permainan kebenaran" (*truth-games*). Dengan demikian, kebenaran bukan sesuatu yang sudah ada, bukan sesuatu yang stabil, tetapi sesuatu yang berkaitan dengan sejarah yang selalu berubah. Kebenaran adalah hasil konstruksi budaya. Kebenaran berada dalam jaringan kuasa dan tidak pernah terlepas darinya. Kebenaran juga berada di dunia yang dihasilkan oleh banyak bentuk paksaan atau pertentangan. Kehendak akan kuasa melihat kehidupan sebagai pertarungan terus-menerus. Kehendak untuk berkuasa menjadi dasar bagi seluruh gerak sejarah, pemikiran, dan aktivitas manusia. Oleh karena itu, relevansi teori relasi kuasa adalah adanya relasi kekuasaan (politik) dengan produk hukum (perda) sebagai hasil konstruksi budaya. Ketika rezim Orde Baru yang dikuasai oleh politikus Golkar³ maka yang dihasilkan adalah produk hukum (Perda) Nomor 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat. Kemudian, pergantian rezim dari Orba ke rezim Reformasi, dalam hal ini sebagai pemenang pemilu di Bali Tahun 1999 adalah PDI Perjuangan⁴ maka sebagai konstruksi budaya lahir lah produk hukum (Perda) Desa Pakraman Nomor:3 Tahun 2001.

Dalam hal ini berarti bahwa dalam faktor yuridis (hukum) dengan jelas dapat digambarkan perbuatan hukum aktor politik di DPRD Provinsi Bali di pengaruhi oleh tata hukum yang mengatur tindakan untuk membuat produk hukum di bawahnya. Mahfud MD dalam disertasinya tentang politik hukum di Indonesia, berasumsi bahwa hukum merupakan produk politik, yaitu hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh). Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung terhadap politik atau politik yang diterminan terhadap hukum

itu mudah dipahami karena melihat realitas bahwa pada kenyataannya hukum adalah sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Misalnya, sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat undang-undang sebagai produk hukum, pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan kemudian menjadi undang-undang. Undang-undang yang lahir dari kontestasi tersebut dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi politik itu. Hal ini merupakan maksud pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik (Mahfud M.D.,1989:2).

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai koreksi terhadap kedua undang-undang sebelumnya yaitu UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yakni untuk memberikan otonomi nyata dan luas sesuai dengan amanat UUD 1945. Hal ini disebabkan UU No. 5 Tahun 1974 sangat sentralistik, yakni daerah hanya sebagai aparat pelaksana semua kebijakan yang ada dari pusat. Hampir semua sektor kegiatan, baik bidang politik, ekonomi, sosial, dan keamanan, terkendali langsung dari pusat menyebabkan matinya prakarsa daerah. Fase ini bersamaan dengan fase rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto. Pemerintah sentralistik yang dikendalikan Presiden Soeharto atas nama kedua undang-undang tersebut di atas menyebabkan rakyat di daerah "menjerit", terutama di bidang ekonomi karena semua sektor usaha yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam (SDA) tersedot ke pusat sehingga daerah hanya mendapat tetesan yang sangat kecil. Hal ini yang menyebabkan

munculnya gerakan ketidakpuasan yang menuntut adanya reformasi dalam pengelolaan bidang ekonomi, politik hukum, dan lain-lain, terutama memfungsikan sarana demokrasi di DPR RI dan DPRD sebagai legislator yang memiliki kekuatan kontrol terhadap penguasa pada semua tingkatan sehingga ada *check and balances* (Naihasy, 2006:285-286).

Dalam konteks ini, di Bali lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, DPRD Provinsi Bali dan eksekutif menindaklanjuti sehingga melahirkan ciptaan-ciptaan (konstruksi) perda *desa pakraman*. Meminjam konsep Roscou Pound, *law as a tool social engineering*, hukum harus menjadi faktor penggerak ke arah perubahan masyarakat yang lebih baik daripada sebelumnya. Fungsi hukum pada setiap masyarakat (kecuali masyarakat totaliter) ditentukan dan dibatasi oleh kebutuhan untuk mengembangkan antara stabilitas hukum dan kepastian terhadap perkembangan hukum sebagai alat evolusi sosial. Oleh karena itu, dalam perubahan ini hendaknya harus direncanakan dengan baik dan terarah sehingga tujuan perubahan itu dapat tercapai (Manan, 2005:12-13).

Erat kaitannya dengan usaha untuk memperbaiki hukum ini, konsep *law as a tool social of engeneering* telah mengilhami pemikiran Mochtar Kusumaatmadja. Hal ini dikembangkan di Indonesia dan sudah dilaksanakan dengan asas "hukum sebagai wahana pembaruan masyarakat" jauh sebelum konsep ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum sehingga rumusan itu merupakan perumusan pengalaman masyarakat dan bangsa Indonesia menurut sejarah. Bahkan, lewat budaya bangsa Indonesia misalnya, dirumuskan dengan pepatah-pepatah yang menggambarkan alam pikiran hukum adat yang telah diakui dan dapat menerima adanya

pembaruan hukum. Konsep ini sejak Tahun 1972 dikenal sebagai mazhab Unpad dan telah dikembangkan melalui GBHN dan Repelita yang berlaku di Indonesia (*Ibid*). Dengan adanya faktor produk hukum yang baru sehingga memungkinkan DPRD Provinsi Bali merespons produk hukum di atasnya untuk melahirkan perda baru seperti perda *desa pakraman*.

Demikian pula mengingat faktor sejarah, seperti telah diungkapkan dalam bab-bab sebelumnya, bahwa sejarah lahirnya *desa pakraman* pada masyarakat adat Bali yang beragama Hindu mempunyai latar belakang sejarah dan politik. Hal ini terjadi karena perda desa adat diganti dengan perda *desa pakraman* yang dimotivasi oleh suatu keinginan/nafsu DPRD Provinsi Bali untuk dapat membela hak-hak desa adat dalam sebuah payung hukum. Hal ini dilandasi oleh aspek historis bahwa *desa pakraman* di Provinsi Bali yang tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad, yang memiliki otonomi asli untuk mengatur rumah tangganya sendiri, telah memberikan kontribusi yang sangat berharga terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat dan pembangunan. Artinya, dalam perjalanan sejarah apa pun namanya, "desa adat" hendaknya tidak diganti dengan "*desa pakraman*". Oleh karena di Bali telah teruji dalam sejarah dan politik siapa pun yang memerintah, desa adat dibiarkan berkembang sesuai dengan hak-hak adat dan asal-usul serta otonomi yang dimilikinya, di samping sepanjang pemerintahan yang berkuasa belum ada kepentingan terhadap desa adat tersebut. Ketika pemerintahan Orde Baru, DPRD Provinsi Bali yang dominan dari fraksi Golkar, pikiran-pikiran fraksi ini mempengaruhi munculnya perda desa adat.

Dalam hal ini, Parimartha menyatakan bahwa munculnya istilah hukum adat pertama kali telah dipakai oleh C. Snouck Hurgronje dalam bukunya *De Atjeher I*

(1893), kemudian muncullah studi hukum adat di Belanda pada abad ke-20. Kemudian, muncul istilah desa adat di wilayah Hindia Belanda. Berdasarkan pandangan Liefcrinck, desa adat di Bali merupakan wujud desa-desa yang bebas dari tekanan luar. Susunan pemerintahan di desa bersifat demokratis, di samping memiliki kekuasaan otonomi. Ketika pemerintah Belanda berkuasa di Bali model pendekatan adat Liefcrinck cukup berpengaruh, yakni menampilkan gambaran desa yang harmoni, statis, memandang lingkungan desa sebagai republik kecil, dan otonom, itulah desa adat. Pandangan ini diterapkan pula terhadap desa-desa di Bali Selatan yang sesungguhnya bentuknya sudah berbeda. Selanjutnya, penelitian Korn (1932) *Het Adatrecht van Bali*, mengenai hukum adat memberikan legitimasi pada studi Liefcrinck bahwa desa-desa di Bali sifatnya otonom, memiliki kekayaan, aturan sendiri, dan lepas dari kekuatan luar (raja).

Kolonialisme Belanda di Bali, sebagai faktor perubahan, Belanda mengangkat *perbekel* dan membangun lembaga administrasi di tingkat desa, kemudian membuat batas-batas desa yang jelas, sebagai desa baru bentuk pemerintahan kolonial. Dengan desa baru ini diharapkan akan terdapat sekitar dua ratus orang penduduk dewasa yang siap bertugas *rodi* dengan pemerintah kolonial. Dengan demikian, muncul dua kategori desa, yakni desa lama berupa desa adat dan desa baru, yakni desa dinas (Parimartha, 2003 b:4). Lebih lanjut, Parimartha (2003 b:26-31) menyebutkan bahwa munculnya istilah "desa adat" adalah ciptaan kolonial sehingga perlu diganti. Istilah *pakraman* (asal dari *karaman*) berasal dari masa Bali Kuna (abad ke-10--11) yang dipandang cocok dipakai sebagai sebutan untuk lembaga desa tradisional Bali. Dengan demikian, dimunculkan istilah baru *desa pakraman* menggantikan istilah desa adat yang dipandang tidak

cocok lagi. Akan tetapi, dengan meminjam pandangan Parimatha yang menggunakan pendekatan Liefcrinck bahwa *desa pakraman* lahir menjadi *a historis* karena berdasarkan Perda No. 3/2001 tentang *Desa Pakraman* Pasal 3, Ayat (6); dalam hal ini *krama desa/krama banjar* yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam wilayah *desa/banjar pakraman* yang hak dan kewajibannya diatur dalam *awig-awig desa/banjar pakraman* masing-masing.

Menurut informan kunci *perda desa pakraman* IG.N. Kesuma Kalakan sebagai legislatif Pansus Perda *Desa Pakraman* (DPRD Provinsi Bali) Tahun 1999 -2004 dan selanjutnya terpilih sebagai Wakil Gubernur Bali periode 2004-2009 menyampaikan sebagai berikut.

"Sebagai Pansus Ranperda *Desa pakraman*, Pasal 3, Ayat (6) *perda desa pakraman* seperti tersebut di atas, *desa pakraman* diberikan fungsi untuk mengatur penduduk pendatang non-Hindu dalam bentuk *awig-awig*, berkaitan dengan sewa tanah dan penduduk pendatang perlu diatur oleh *desa/banjar pakraman* sehingga tanah-tanah di Bali, misalnya, "Kasus Kuta di *Banjar Temacun*" Penduduk pendatang non-Hindu yang akan menyewa tanah dapat dibatasi misalnya tidak lebih dari tiga tahun dan orangnya dapat pula diatur, mereka tidak seperti mengontrak satu are, tetapi tinggal 15 orang dibuatkan bedeng-bedeng, ini yang perlu diantisipasi oleh *prajuru desa/banjar adat*. Sebelum pendatang itu masuk kita buat *awig-awig banjar/desa*, satu contoh lagi untuk dalam penyewakan kamar kos di wilayah Desa Adat Kuta jangan diberikan satu kamar itu lebih dari dua orang, karena kenyataannya bisa satu kamar penyewanya bisa lebih dari lima orang inilah yang diatur. Demikian juga jangan kita lengah misalnya dalam pembuatan KTP perlu dicek di mana mengontrak/menyewa misalnya di "Pak Made" itu perlu ditanyakan yang diikuti oleh *prajuru banjar* dan dilaporkan di *banjar*, apabila melanggar "Pak Made" kena sanksi di *banjar*. Inilah dibuatkan *awig-awig* dan setiap rumah sewa dan kontrakan diberikan dan setiap *sangkepan*

banjar setiap bulan (Purnama/Tilem) *dicacah* lagi (dihitung) ini merupakan tugas *prajuru*, karena *prajuru* sing *ngelah gae* (tidak punya pekerjaan) *pang kualegen* (biar ilang saja) sehingga menjadi *prajuru* bergilir, tidak termotivasi. Dengan Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001 Pasal 3, Ayat (6) dapat menekan konflik sesuai dengan *dresta*. Pendatang ini kita batasi, terutama dalam kontrak-mengontrak dan sewa-menyewa supaya tidak membludak penduduk pendatangnya” (Wawancara dengan Alit Kalakan tanggal 6 November 2007 (mantan Pansus Perda Desa pakraman), saat itu Wakil Gubernur Bali).

1 Ungkapan tersebut di atas menggambarkan bahwa Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001 Pasal 3, Ayat (6) semestinya perlu dijabarkan lagi dalam bentuk *pararem* untuk mengatur *krama tamiu* dan *tamiu* sehingga dapat diketahui gerak-gerik mereka di tempat kos atau jika mereka mengontrak tanah. Pengaturan ini semestinya juga melalui *krama* adat yang menyewakan rumah dan tanah di desa adat sehingga persoalan kependudukan dapat terpantau melalui *banjar* adat dan desa adat.

Munculnya *desa pakraman* di Bali memiliki sejarah yang cukup panjang karena istilah ini baru muncul ketika dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001. Artinya, sebelumnya telah dikenal dengan sebutan desa adat. Desa sebagai wadah kelompok masyarakat terdapat pada seluruh wilayah Nusantara, tetapi istilah yang diberikan beragam sesuai dengan keadaan setempat. Secara tradisional istilah desa, terutama dikenal di Jawa dan Bali, sedangkan di daerah lain seperti di Lombok dikenal dengan *dasan*, di Sumatra dengan *nagari*, di Aceh dengan *gampong*, dan *kampong* di Sumbawa.

5 Munculnya desa menurut para ahli hukum adat di Indonesia, yakni berdasarkan dua klasifikasi pokok,

yaitu (1) prinsip hubungan kekerabatan atau genealogis; (2) prinsip hubungan tinggal dekat atau teritorial. Akan tetapi, ahli antropologi Koentjaraningrat menambahkan bahwa masih terdapat dua prinsip hubungan lain, yakni (3) prinsip tujuan khusus, yang tidak disebabkan oleh hubungan kekerabatan atau tinggal dekat, tetapi karena kebutuhan lain, dan (4) prinsip hubungan yang datang dari atas (raja/pemerintah) (Parimartha, 2002 a:17).

Pengertian Adat di Bali mulai dikenal sejak zaman penjajahan Belanda sekitar permulaan abad ke-20 yang diartikan sebagai kebiasaan-kebiasaan yang telah melembaga di masyarakat yang berlangsung turun-temurun. Demikian pula desa adat, baru dipopulerkan sejak zaman pemerintahan Belanda di Bali, di samping untuk membedakannya dengan desa dinas yang dibentuk oleh Belanda. Sebelum penjajahan Belanda, di Bali telah dikenal beberapa istilah yang mempunyai hubungan dengan desa adat, yaitu *sima*, *dresta*, *lekita*, *paswara*, *awig-awig* atau *krama*, dan *thani*. *Sima* pada mulanya berarti patok atas batas sesuatu wilayah atau juga berarti wilayah, kemudian berubah menjadi patokan-patokan atau ketentuan-ketentuan tidak tertulis yang berlaku dalam suatu masyarakat. *Dresta* pada mulanya berarti pandangan, kemudian bertambah luas pengertiannya menjadi pandangan suatu masyarakat mengenai suatu tata *krama* pergaulan hidup. *Lekita* berarti catatan suatu peringatan mengenai sesuatu kejadian di masyarakat. *Paswara* berarti suatu keputusan raja (pemerintah) mengenai sesuatu masalah dalam masyarakat. *Awig-awig* berarti suatu ketentuan yang mengatur tata *krama* pergaulan hidup dalam masyarakat untuk mewujudkan tata kehidupan yang ajeg di masyarakat. *Karaman* yang kemudian berubah menjadi *krama* yang awalnya berarti kumpulan orang-orang tua (orang-orang yang sudah berumah tangga) yang

kemudian berubah menjadi masyarakat. Selanjutnya ¹¹ *thani* berarti wilayah suatu desa (Surpha, 2002:50-51). Istilah-istilah tersebut di atas terdapat dalam prasasti Bali Kuna, yaitu dalam prasasti Bwahan Tahun 916 Çaka antara lain menyebutkan*karaman I Wingkang ranu Bwan*..... yang artinya masyarakat di bintang danu, yaitu Bwan.... (Goris, 1954:83). Dari beberapa istilah tersebut, maka yang paling dekat pengertiannya dengan desa adalah *sima* dan *karaman* atau *krama*. Tampaknya, desa adat di Bali sebelumnya bernama desa *krama*, sedangkan anggota masyarakat pendukungnya disebut *krama desa* yang sampai sekarang masih hidup di dalam masyarakat Hindu di Bali (Surpha, *loc.cit*).

⁷ Adat, sebagaimana diuraikan di atas berasal dari aturan-aturan atau kebiasaan yang dianggap telah patut dan disepakati bersama sebagai aturan tata tertib dalam kehidupan bermasyarakat serta disertai dengan adanya tindakan atau sanksi yang dilaksanakan oleh *kelihan adat* apabila terjadi pelanggaran terhadap adat oleh warga desanya. Sanksi adat ada yang berwujud denda dan sebagian besar bersifat psikologis, seperti: disisihkan dari masyarakat, tidak diajak berbicara, tidak diikutsertakan dalam kegiatan masyarakat, dan sebagainya yang semuanya merupakan sanksi sosial. Dengan adanya sanksi adat di dalam kehidupan desa adat di Bali, maka desa adat mempunyai hukum adat yang sebagian besar tidak merupakan hukum tertulis.

Hukum adat sebagai hukum asli Indonesia. Kemudian pada masa kolonial Hindia- Belanda terjadi perdebatan sengit akan adanya kodifikasi dan unifikasi hukum sebagai bagian dari kebijakan kolonial. Perdebatan ini sebagai arah etik dalam kebijakan kolonial pada peralihan abad (1890-1910). Rancangan kodifikasi dan unifikasi disampaikan oleh P.J. Idenburg pada Tahun 1904 pada waktu itu

menjabat menteri koloni. Pendapat Idenburg mendapat pembelaan dari van Deventer melalui tulisannya "*Geen Juristenrecht Voor De Inlanders*" pada Tahun 1905.

Kebijakan politik dan pendapat kedua orang tersebut mendapat kritikan dari van Vollenhoven yang mengutarakan bahwa keadaan di tanah Hindia yang *bhineka* ini tidak akan memungkinkan upaya-upaya Idenburg menemukan hasil yang memuaskan. Usaha-usaha yang dikerjakan van Vollenhoven sebagai awal perjuangan untuk membela eksistensi hukum adat (Wignjosoebroto, 1993:111-125), sedangkan istilah hukum adat pertama kali dipakai oleh C. Snouck Hurgronje dalam bukunya *De Atjehers I* (1893).

Sehubungan dengan hukum adat, Ter Haar mendefinisikan sebagai keseluruhan kaidah yang ditentukan dalam keputusan-keputusan yang mempunyai kewibawaan (*gezaghebbend*) dan yang diwujudkan dalam pelaksanaannya tanpa ada apa-apa lagi. Dalam hal ini, setiap tingkah laku anggota masyarakat selalu menunjukkan adanya kesadaran hukum (*rechtbewustzijn*). Namun, hal itu belum menjadi hukum adat, hanya hal-hal yang telah diputuskan oleh hakimlah yang menjadi hukum adat. Dengan demikian, hukum adat yang berlaku hanya dapat diketahui dari keputusan-keputusan para pejabat yang berkuasa dalam suatu masyarakat (seperti kepala-kepala rakyat, hakim, rapat umum, wali tanah (tua-tua ulayat), pejabat agama, dan pejabat kampung) yang diambil, baik di dalam maupun di luar sengketa dan secara langsung bergantung kepada ikatan-ikatan dan nilai-nilai dalam suatu kesatuan sosial yang saling berhubungan secara timbal balik dan saling menentukan (Soemadiningrat, 2002:120-121).

Menurut I Nyoman Sirtha, pakar sosiologi hukum dan staf ahli lahirnya perda *desa pakraman* menyebutkan bahwa berdasarkan hasil rapat di DPRD Provinsi Bali,

terutama yang berkaitan dengan perubahan nama desa adat menjadi *desa pakraman* adalah seperti di bawah ini.

“Disepakati untuk memakai nama *desa pakraman*, dan disebutkan juga bahwa desa adat itu sama dengan *desa pakraman* hanya di sana-sini ada perubahan tentang masuknya substansi hukum *pecalang* dan Majelis *Desa Pakraman*. Majelis *Desa Pakraman* ini muncul dari “gerakan” dari bawah yang berbeda dengan Majelis Lembaga Adat bentukan dari atas, yaitu “Gubernur Bali.”¹³

Ungkapan tersebut di atas menggambarkan bahwa ada persamaan dan perbedaan antara *perda desa adat* dengan *perda desa pakraman*. Persamaannya adalah *desa adat* secara langsung diganti namanya dengan *desa pakraman*. Perbedaannya adalah Majelis *Desa Pakraman* muncul karena “gerakan dari bawah”, yakni unsurnya dari *benadesa* adat dan/atau *prajuru* desa yang dikirim untuk mewakili desa adatnya untuk duduk di Majelis *Desa Pakraman*. Pendapat Sirtha (Wawancara, 17 Januari 2008) yang menjelaskan dan memberikan pengertian bahwa antara *perda desa adat* dengan *perda desa pakraman* prinsipnya adalah sama, tetapi tidak serta merta diterima oleh *Prajuru* Desa Adat Kuta, mengingat penduduk non-Hindu dalam pasal *perda desa pakraman* dianggap sebagai *krama*. Walaupun di dalamnya ditegaskan kembali bahwa *krama* diatur dalam *awig-awig* desa adatnya masing-masing.

2.2.3 Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagai sebuah wacana tidak bisa dilepaskan dari konsep desentralisasi yang mengandung makna bahwa wewenang mengatur dan

13 Wawancara dengan Prof. Dr I Nyoman Sirtha, SH., M.S. staf ahli DPRD Provinsi Bali, pada tanggal 17 Januari 2008.

mengurus pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga dilakukan oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah (Hadjon dkk., 1993). Kewenangan dari satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan di daerahnya disebut otonomi daerah (Atmadja, 2002:51). Apa saja yang dapat diatur dan diurus itu terungkap dalam wacana sistem otonomi atau ajaran rumah tangga daerah. Secara garis besar sistem otonomi dapat dibedakan atas sistem otonomi material dan sistem otonomi formal.

Dalam sistem otonomi material, urusan rumah tangga daerah ditentukan secara rinci dalam undang-undang pembentukannya.. Dengan kata lain, daerah berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya hanya terbatas pada urusan-urusan yang telah ditentukan sebelumnya dalam undang-undang pembentukannya dan menutup adanya prakarsa daerah. Kemudian, dalam sistem otonomi formal urusan rumah tangga daerah tidak dirinci dalam undang-undang pembentukannya. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asalkan tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi, dengan pembatasan lain kekuasaan ini dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Atmadja, 2002:52).

Dapat disebutkan bahwa antara kedua sistem otonomi terdapat sistem otonomi nyata (riil) yang oleh Tresna (2003) disebut sistem yang mengambil jalan tengah antara sistem otonomi formal dan sistem otonomi material. Dalam kaitan ini, Manan (1994:32) membenarkan sistem ekonomi nyata mengandung ciri-ciri sistem material. Meskipun demikian, ungkapan Manan menyiratkan bahwa rumah tangga nyata menunjukkan ciri khas yang membedakan sistem otonomi formal dan sistem otonomi material.

Pertama, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah (ciri sistem otonomi material). Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem otonomi formal. *Kedua*, di samping urusan rumah tangga yang ditetapkan secara material, daerah-daerah dalam sistem otonomi nyata dapat mengatur dan mengurus pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi. *Ketiga*, isi urusan rumah tangga pada sistem otonomi nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah sehingga memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan kondisi riil masing-masing daerah (*Ibid*: 53).

Bagaimanapun juga otonomi daerah adalah "pemberian negara" melalui proses politik yang diturunkan dalam produk hukum. Gagasan otonomi Daerah yang dikembangkan pada masa Orde Baru berangkat dari pemahaman konvensional dan konservatif atas makna negara kesatuan. Dalam hal ini, kesatuan bukan satu dalam perbedaan atau dalam konsep awal *bineka tunggal ika*, melainkan keseragaman. Perbedaan tidak dilihat sebagai kekayaan, melainkan ancaman ¹² satuan. Perbedaan bukan potensi dan kekuatan, melainkan dipandang sebagai keburukan yang harus dibasmi. Pandangan ini tentu saja sangat sejalan dengan praktik politik Orde Baru, yang pada dasarnya menjalankan garis totaliterisme untuk kepentingan akumulasi modal (Tim Lopera, 2000:57).

Dalam perjalanan sejarah, otonomi daerah mengalami pasang-surut sesuai dengan produk hukum atau undang-undang yang berkaitan dengan UU Pemerintah Daerah. Apabila diperhatikan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diletakkan pada

daerah tingkat II (Pasal 11, Ayat 1). Dalam penjelasan umum 1 huruf d disebutkan, di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut. "Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan RI, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi". Kemudian asas-asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah umum, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Pada era UU No. 5 Tahun 1974 adalah kuatnya politik sentralisasi sehingga otonomi daerah didesain dalam kerangka paradigma efisiensi struktural (*structural efficiency*). Paradigma ini, (otonomi daerah) hanya diorientasikan untuk menciptakan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu bobot otonomi daerah, seperti kecilnya kewenangan yang diberikan kepada daerah, sedikitnya sumber-sumber pendapatan yang diberikan kepada daerah, ketatnya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, diseragamkannya struktur pemerintah daerah walaupun kondisi dan potensi masing-masing daerah berbeda. Demikian pula, meskipun berbagai urusan telah diserahkan kepada daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi, tetapi tanggung jawab terakhir terhadap urusan-urusan tersebut tetap berada di tangan pemerintah. Oleh karena itu, maka urusan-urusan yang telah diserahkan menjadi urusan

rumah tangga daerah itu apabila diperlukan dapat ditarik kembali menjadi urusan pemerintah. Misalnya, apabila urusan tersebut telah berkembang sedemikian rupa sehingga menyangkut kepentingan yang lebih luas dan lebih tepat diurus langsung oleh pemerintah atau daerah tingkat atasnya (penjelasan a. Otonomi Daerah (4)).

12 Dalam kebijakan tersebut (UU No. 5 Tahun 1974) disebutkan, "...sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah daerah sejauh mungkin diseragamkan. Dengan demikian, otonomi bukan konsep yang didasarkan kepada kesadaran adanya perbedaan yang perlu dikembangkan sebagai modal pembangunan, melainkan konsep yang ditumbuhkan demi pencapaian sukses atau efisiensi proses pembangunan. Hal ini jelas terbaca dari pengertian otonomi." "...hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku" (ps.1.c).

Kata "kewajiban" yang termuat, yakni menjadi klausul khusus yang mengikat dan dengan sendirinya daerah tidak berarti memperoleh kebebasan, tetapi sebaliknya, yakni diproyeksikan mengurangi beban pusat, yang sekaligus menjalankan apa yang dibutuhkan oleh pusat."...Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekosentrasi." (menimbange). Dekonsentrasi dikonseptualisasi sebagai, "...Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi

vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah.”

Dengan konsep otonomi yang demikian, pemerintah daerah pada dasarnya bukan sebuah ‘institusi otonomi’ yang bisa menjadi saluran bagi aspirasi rakyat, melainkan wakil pemerintah pusat di daerah. Penggabungan konsep desentralisasi bersama-sama¹² dengan konsep dekonsentrasi pun dengan muatan dekonsentrasi yang lebih menonjol, menjadi otonomi yang dikembangkan, yakni pada dasarnya adalah manipulasi demokrasi atau sentralisme yang terbungkus demokrasi. Hal ini berarti, yang hendak dikembangkan sesungguhnya bukan demokrasi, melainkan kontrol, yakni jalan untuk lebih memaksimalkan kinerja birokrasi bagi kepentingan pembangunan (pertumbuhan ekonomi). Dalam konsep ini, suara daerah bukan saja tidak didengar, tetapi sangat mudah ditundukkan oleh kepentingan pusat atau kepentingan nasional (Tim Lopera, 2000:57-58).

Berbeda dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, ¹⁰nggeserparadigmaotonomisebelumnyayangmenganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak. Terjadilah pergeseran otonomi paradigma efisiensi struktural (*structural efficiency*) ke paradigma demokrasi lokal (*local democracy*). Di bawah paradigma ini, otonomi dijadikan sebagai media untuk demokratisasi¹⁰ pemerintahan. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri,

pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Kemudian yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Selanjutnya, yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, yakni berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Dewa Made Beratha (ketika itu [ed] Gubernur Bali) (2002:175), "berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, maka daerah memiliki *local discretion*, baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, maupun pelayanan masyarakat sehingga ketergantungan daerah terhadap pusat dapat diminimalisasi. Dengan begitu, otonomi mengandung semangat pemerdayaan daerah untuk mengurangi ketergantungan kepada pusat. Berbeda dengan otonomi daerah sebelumnya, ketika Orde Baru, pemerintahan yang sentralistik, pendekatan yang mendominasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah *top down*, segala sesuatu diatur, ditentukan, diarahkan dan

dikendalikan oleh pusat. Pemerintah daerah berada pada posisi sebagai pelaksana kebijakan pusat. Dalam konteks ini, daerah memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pusat, baik ketergantungan finansial maupun ketergantungan kebijakan.”

Ungkapan tersebut di atas mencerminkan bahwa ketika Orde Baru otonomi yang diberikan kepada Daerah menggunakan pendekatan *top down*, yakni jelas segala sesuatu diatur dari Jakarta (pemerintah pusat) tugas daerah adalah sebagai pelaksana kebijakan pusat, padahal UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan daerah memiliki *local discretion*. Namun, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi untuk daerah provinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten kota dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu.

Dalam penjelasan UU No.22 Tahun 1999, disebutkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya, kewenangan kepala daerah mulai dikurangi. Sebaliknya, DPRDlah mempunyai kewenangan yang cukup kuat. Namun, penguatan peran dan fungsi DPRD yang semula diharapkan untuk menghidupkan demokrasi dan desentralisasi dalam rangka perwujudan otonomi yang seluas-luasnya, ternyata disalahtafsirkan serta disalahgunakan pula oleh sebagian besar para anggota DPRD. Akibatnya, demokrasi menjadi kebablasan ke arah arogansi, sementara pengawasan yang lemah dari pemerintah pusat terhadap DPRD dan pemerintah daerah

(kepala daerah) menambah terbelenggunya program otonomi daerah sehingga kepentingan rakyat selalu menjadi korban (Juanda, 2004:196).

Dalam kaitan dengan Kabupaten Badung dan Provinsi Bali, penyalahgunaan kewenangan ini dapat dilihat dari DPRD Kabupaten Badung terlibat kasus APBD Badung. Demikian pula, kasus APBD DPRD Provinsi Bali merupakan catatan penting, walaupun akhirnya DPRD dinyatakan tidak bersalah oleh Pengadilan Negeri Denpasar.

Kalau dikaji lebih lanjut otonomi daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 adalah tiadanya keharusan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. Di dalam undang-undang tersebut diatur bahwa kepala daerah memberi pertanggungjawaban kepada pusat, sedangkan DPRD hanya diberikan "keterangan" pertanggungjawaban. Oleh karena haknya hanya mendapat keterangan (pertanggungjawaban), maka DPRD tidak dapat menilai, menyatakan menolak, atau menerima keterangan itu. Dengan demikian, secara praktis pertanggungjawaban kepala daerah diberikan kepada pusat, sedangkan DPRD menerima keterangan saja. Di sini, peran DPRD sebagai lembaga yang seharusnya menjadi miniatur rakyat daerah sangat dikecilkan (Mahfud M.D., 1999:350).

Bergulirnya reformasi Tahun 1998 membawa Indonesia menuju transisi demokrasi yang sebenarnya. Hal ini yang menyebabkan produk hukum berupa UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dan UU No. 5 Tahun 1979⁸ tentang Pemerintahan Desa dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Konsep otonomi daerah pun berubah. Dalam hal ini, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom

untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1, huruf h). Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1, huruf i). Selanjutnya, yang disebut desa di sini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain lebih lanjut disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di bawah kabupaten (Pasal 1, huruf o).

Berkaitan dengan otonomi daerah, yakni sesuai dengan UU No 22 Tahun 1999, maka dibentuk Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang bertugas memberikan pertimbangan kepada presiden mengenai: (a) pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah; (b) perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan (c) kemampuan daerah kabupaten dan daerah kota untuk melaksanakan kewenangan tertentu, sebagaimana dimaksud pasal 11. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7, Ayat 1). Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), yakni meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, di samping perimbangan keuangan, sistem

administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemerdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional (Pasal 7, Ayat 2). Lebih lanjut, disebutkan bahwa kecamatan, kelurahan, dan desa yang ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini tetap sebagai kecamatan, kelurahan dan desa atau yang disebut nama lain, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, huruf m, huruf n, dan huruf o undang-undang ini, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan (Pasal 126, Ayat 1). Desa yang ada dalam wilayah kota madya, kota madya administratif, berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, pada saat berlakunya undang-undang ini ditetapkan sebagai kelurahan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, huruf o undang-undang ini dan Pasal 126, Ayat (2).

Pada prinsipnya, UU No. 22 Tahun 1999 mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1999, otonomi daerah dilaksanakan dengan memberi kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, di samping memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam undang-undang ini, pemberian kewenangan otonomi kepala daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah

untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya yakni dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan Pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Selanjutnya, yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah beberapa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi. Dalam hal ini, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, di samping pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Penjelasan Umum I Dasar Hukum, huruf h).

Dalam proses perkembangan ketatanegaran Republik Indonesia terjadi tarik ulur dinamika politik dan hukum serta kepentingan tentang nasib daerah otonomi. Tarik ulur dan dinamika ini dituangkan dalam kebijakan politik dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1, angka 5). Daerah otonomi, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1, angka 6).

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1, angka 7). Selanjutnya, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi tingkat di wilayah tertentu (Pasal 1, angka 8). Kemudian, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Pasal 1, angka 9). Lebih lanjut desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1, angka 12).

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang

ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran, prakarsa, dan pemerdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama tujuan nasional (Penjelasan Umum, I Dasar Pemikiran, huruf b).

Dalam realitas ekonomi-politik, otonomi daerah, menurut pakar otonomi daerah, mengalami distorsi karena tidak banyak manfaatnya, kecuali dari segi politiknya. "Distorsi" muncul karena dari segi kebijakan untuk menyejahterakan rakyat tidak banyak karena tidak ada peningkatan kesejahteraan antara sebelum dan sesudah otonomi daerah. Tujuan utama otonomi daerah (masih) gagal karena tujuan pemerintah untuk menyejahterakan rakyat belum tercapai. Namun, jika ingin dilihat sisi positifnya, yakni otonomi daerah dapat mengurangi ketegangan karena tidak semua masalah dibawa ke Jakarta. Meskipun tujuan utama daerah untuk menyejahterakan rakyat belum tercapai, pelaksanaan otonomi daerah tetap harus diteruskan dengan pembinaan dan

supervisi agar sesuai sasaran. Anggaran daerah harus lebih banyak menyentuh kesejahteraan rakyat bukan justru memprioritaskan pembangunan rumah, kantor, atau kendaraan dinas serta biaya perjalanan. Dalam hal ini, pemerintah pusat bertanggung jawab mendorong peningkatan kesejahteraan dengan memperbesar alokasi anggaran bantuan daerah.

Jika sekarang hanya sekitar 25% dari pendapatan negara yang dialokasikan untuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sedangkan untuk pusat 75%, maka ke depan idealnya untuk daerah adalah 40%. Pemerintah pusat juga harus dipaksa melakukan efisiensi dan perampingan organisasi seperti jumlah menteri yang saat ini ada 34 orang. Menurut pendapat Ryaas Rasyid buat konsep cukup 12 menteri. Amerika sebagai "raksasa dunia" menterinya hanya 25, dan negara Jepang yang mengontrol kurang lebih 11% ekonomi dunia hanya 12-13 menteri (*Bali Post*, 23 Oktober 2008: 8; *Otonomi Daerah Alami Distorsi*).

Berdasarkan pendapat Ryaas Rasyid tersebut bahwa dana untuk kepentingan pusat sampai 75% dan daerah hanya sebagian 25%. Dalam hal ini, Bali juga ingin agar otonomi itu tidak disekat-sekat di tingkat kabupaten/kota tetapi diberikan otonomi di tingkat provinsi bahkan otonomi khusus. Menurut sejarawan Universitas Udayana, I Gde Parimartha, otonomi di Bali dalam perspektif sejarah secara utuh sudah dilaksanakan pada zaman Gelgel pada abad 15-17. Berkeping-kepingnya otonomi di Bali karena ada pemberontakan I Gusti Agung Maruti sehingga otonomi itu dibagi ke kerajaan-kerajaan kecil, seperti Tabanan, Badung, Buleleng, Mengwi, dan yang lainnya. Perlunya Bali menuntut atau pantas mendapatkan otonomi khusus karena Bali memiliki ciri khas, dalam hal ini ada lima yang disampaikan Parimartha yang patut dilestarikan demi kejayaan Bali.

Pertama, Bali memiliki dua sistem pemerintahan desa, yaitu desa dinas dan desa adat. *Kedua*, sistem pengairan *subak* di Bali berdasarkan sastra (*Trihita Karana*) yang sangat terkenal sampai tingkat internasional. *Ketiga*, Bali memiliki sistem tanah adat (tanah ulayat). *Keempat*, Bali memiliki hukum adat yang masih berlaku sebagai hukum positif masyarakat Hindu Bali. *Kelima*, Bali sebagai daerah pariwisata budaya berdasar Perda Pariwisata Budaya, yakni *Trihita Karana* dan agama Hindu (Bali Post, 10 Agustus 2008, hal 9).

Berdasarkan ungkapan Parimarttha tersebut di atas otonomi daerah yang diharapkan tidak disekat-sekat di tingkat kabupaten/kota berdasarkan aspek historis. Kemudian, rekomendasi yang dapat dirumuskan Pansus Otsus DPRD Provinsi Bali mengenai Talenta Bali Menuju Otonomi Khusus (2007), yakni dapat direkam sebagai berikut.

Pertama, bahwa Bali merupakan suatu kesatuan ekosistem yang tidak dapat dikapling-kapling secara fisik dan dieksploitasi secara sektoral yang menyebabkan lingkungan rusak. *Kedua*, landasan filosofis Bali, agama Hindu dan *Trihita Karana* dengan sebagian masyarakat hidup dari pertanian dengan pengairan dengan organisasi tradisional *subak* yang mempunyai *awig-awig* tersendiri. Untuk menjamin agar *subak* tetap eksis, tidak terjadi pengalihan fungsi lahan, pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam, termasuk kawasan suci dan tempat suci. *Ketiga*, *desa pakraman* yang memiliki peranan dalam menjaga Bali dalam benteng agama Hindu dan kebudayaan Bali serta arus pariwisata (global). Demikian pula dengan *awig-awig* desa adat yang dimiliki dapat dipakai sebagai kontrol terhadap dinamika masyarakat Bali. *Keempat*, ekonomi Bali di desa adat telah digerakkan oleh lembaga ekonomi lokal (Lembaga Perkreditan Desa/LPD) di tingkat Desa adat telah mampu memberikan "proteksi" kepada rakyat dalam memberantas

ijon-ijon (rentenir lokal). *Kelima*, Pariwisata Budaya Bali yang berlandaskan agama Hindu telah memberikan *multiplier effect* secara keseluruhan bagi kesejahteraan masyarakat Bali (Pansus Otsus DPRD Prov. Bali, *Passim*).

Berdasar realitas masyarakat Bali, ada beberapa catatan tambahan yang perlu disampaikan berkaitan dengan otonomi khusus. *Pertama*, masyarakat Bali memiliki huruf Bali yang sampai kini masih menjadi kebanggaan dan sebagai sarana dalam ritual agama Hindu di Bali seperti dalam penulisan *awig-awig* pada lontar dan sebagainya. *Kedua*, bahasa Bali menjadi bahasa ibu dan bahasa pengantar dalam kegiatan adat dan agama di desa adat/*pakraman*. *Ketiga*, agama Hindu sebagai agama mayoritas masyarakat Bali yang perlu mendapat proteksi "negara" dalam konteks *palemahan* Bali.

2.3 Pemerintahan Desa Berdasarkan Perda *Desa Pakraman*

Dinamika desa Adat di Bali mengalami pasang surut sesuai dengan kepentingan politik dan aspek yuridis serta respons masyarakat lokal. Dalam realitas budaya, *desa pakraman* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya yang hidup di Bali sangat besar peranannya dalam bidang agama dan sosial budaya. Berdasarkan realitas sosial, pengalihan "pemerintahan" desa adat ke "pemerintahan" *desa pakraman* tidak ada perbedaan prinsipil. Namun, dalam perda *desa pakraman* muncul substansi hukum baru seperti *pecalang* dan Majelis Utama *Desa Pakraman* sebagai pengganti Majelis Pembina Lembaga Adat.

Menurut Kesuma Kalakan, "Pecalang ini merupakan produk lama (semangat lama) diberikan spirit bentuk

baru untuk menjaga keamanan yang berkaitan dengan konsep *jagabaya* di desa adat” (Wawancara dengan Alit Kalakan (Wakil Gubernur Bali), 6 November 2007). Demikian pula pendapat Sirtha (*Ibid*), pakar sosiologi hukum, menyebutkan bahwa “perda desa adat adalah sama dengan perda *desa pakraman* karena tidak ada persoalan prinsip yang berbeda hanya “perubahan nama” serta beberapa substansi hukum adanya penambahan seperti *pecalang* dan Majelis *Desa Pakraman* yang proses pembentukannya dari bawah.”

Berdasarkan pendapat Kesuma Kalakan dan Sirtha bahwa perda *desa pakraman* adalah produk hukum, dalam hal ini DPRD Provinsi Bali telah memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi hukum. Berkaitan dengan materi hukum yang diakomodasi dalam perda *desa pakraman* seperti *pecalang* misalnya, tentu bagi masyarakat adat Bali hal itu tidak asing lagi. Dalam hal ini, tentang dimasukkan ke dalam materi hukum untuk kepentingan agama, adat, dan budaya, tetapi bukan untuk kepentingan ekonomi seperti penyalahgunaan *swadarmaning pecalang*.

Selanjutnya, berkaitan dengan kewilayahan, kelembagaan, dan kemasyarakatan, hal tersebut diuraikan secara tuntas di bawah ini.

2.3.1 Desa Pakraman dan Kewilayahan

Reformasi telah memberikan peluang berupa kebebasan dalam menyampaikan pendapat sesuai dengan batas-batas hukum, norma agama, etika, dan kebiasaan yang hidup dalam masyarakat. Ketika masyarakat adat Kuta dan sekitarnya dihadapkan dengan modernisasi dan pembangunan kepariwisataan tidak serta merta membawa desa adat tersebut menjadi tenang dan damai.

Namun, mereka dihadapkan pada persoalan tapal batas masing-masing desa adat. Persoalan-persoalan ini muncul karena adanya jalan tembus *Sunset Road* yang memotong tiga *desa pakraman/adat*, yaitu Desa Adat/*Pakraman* Kuta, Desa *Pakrama*/Adat Legian, dan Desa Adat¹ Seminyak. Demikian juga dengan persoalan tapal batas antara Desa Adat/*Pakraman* Kuta dengan Desa Adat/*Pakraman* Tuban. Persoalan-persoalan yang muncul dapat diuraikan seperti di bawah ini.

2.3.1.1 Batas-batas Wilayah Desa Pakraman

Reformasi politik jatuhnya Soeharto dari tahta Presiden RI ke-2, yang diteruskan dalam reformasi hukum berdampak¹¹ terhadap dinamika di tingkat Desa adat Kuta. Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membawa angin segar dalam pembentukan perda baru yang mengatur desa Adat (*pakraman*). Dalam hal ini, DPRD Provinsi Bali dengan kewenangannya telah melahirkan produk¹² Perda Desa *pakraman* Nomor 3 Tahun 2001. Reformasi dan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan semangat otonomi daerah dan desentralisasinya, menyebabkan di Kabupaten Badung mengejar PAD untuk kepentingan APBD kabupaten/kota, yakni dengan mengeksploitasi potensi kabupaten, terutama dari aspek ekonomi. Kondisi ini berpengaruh terhadap dinamika masyarakat di desa adat.

Desa Adat Kuta yang *pelemahannya* (wilayah desa) sangat strategis dan memiliki nilai ekonomi yang sangat bagus, menimbulkan permasalahan dalam soal perbatasan. Perbatasan Desa Adat Kuta sebelah selatan berbatasan dengan Tuban dan sebelah utara berbatasan dengan Desa Adat Legian. Di sini, Pierre Bourdieu mempergunakan beragam jenis modal, seperti modal ekonomi, budaya, dan simbolik. Modal ekonomi dapat memberikan arti terhadap

palemahan (wilayah) yang terkena sentuhan pariwisata budaya.¹⁴

Daerah perbatasan yang mengandung potensi nilai ekonomi, ternyata setelah Orde "Pembangunan" dan Orde Reformasi ini menjadi incaran desa adat untuk mengais retribusi/sumbangan ke desa adat masing-masing. Desa Adat Legian batas timurnya adalah Tukad Mati, setelah adanya Jalan *Sunset Road* di perbatasan Legian-Kuta, maka wilayah di sebelah selatan *Sunset Road* diklaim sebagai milik Desa Adat Legian. Hal ini dapat diketahui bahwa di daerah ini telah dibangun ruko-ruko oleh investor yang kemudian memungkinkan untuk dijadikan objek retribusi/pungutan "semacam pajak desa adat". Sehubungan dengan persoalan tapal batas antara Desa Adat Legian dengan Desa Adat Kuta telah melibatkan aparat Camat Kuta yang menghadirkan Lurah Kuta, Lurah Legian, *Bendesa* Adat Kuta, *Bendesa* Adat Legian, Ketua LPM masing-masing kelurahan, serta tokoh-tokoh masyarakat kedua kelurahan tersebut.

Dalam mengatasi masalah perbatasan ini intervensi dan hegemoni Camat Kuta (Drs. I Gede Wijaya, MM.) sangat kental, yaitu tidak memberikan "orang lain" yang tidak diundang untuk ikut masuk dalam rapat tersebut. Peristiwa ini terjadi pada tanggal 8 November 2007. Oleh karena rapat tertutup dianggap rawan untuk diketahui oleh mereka yang tidak berkepentingan. Bahkan, ketika itu peneliti pun tidak diizinkan mendengarkan pembicaraan dalam rapat tersebut. Ketakutan seorang camat untuk memberikan informasi yang menyangkut masalah "adat"/ tapal batas umumnya dianggap sebagai penilaian atasan terhadap bawahan, apalagi tidak mampu menyelesaikan persoalan di wilayahnya. Hal ini merupakan bagian dari

14 Richard Harker (ed), *Habitus x Ranah + Modal = Praktik*, Yogyakarta, Jalasutra, 1990, hal. 16.

"politik penyelamatan" terhadap penilaian jabatan seorang camat, di samping sekaligus sebagai bentuk hegemoni pemerintah dinas kepada desa adat. Semestinya, apabila hal ini dianggap menyangkut atau ada "kaitannya dengan adat", maka yang berhak menyelesaikan "kasus" ini adalah majelis desa untuk kecamatan yang berkedudukan di kota kecamatan (mengacu pada *Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 14, Ayat (c)*).

¹⁵ Demikian juga Pasal 16, Ayat (2) menyebutkan bahwa Majelis *Desa Pakraman* mempunyai wewenang:

- a. Memusyawarahkan berbagai hal yang menyangkut masalah-masalah adat dan agama untuk kepentingan *desa pakraman*;
- b. sebagai penengah dalam kasus-kasus adat yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat desa; dan
- c. membantu penyelenggaraan upacara keagamaan di kecamatan, di kabupaten/kota, dan provinsi.¹⁵

Pasal-pasal perda *desa pakraman* tersebut hanya sebagai kata-kata mati yang tidak memiliki "roh" atau memang belum dipahami oleh insan pelaksana eksekutif dan *prajuru* adat di tingkat Majelis Alit. Secara riil bahwa teks yang ada dalam pasal-pasal perda *desa pakraman* belum berkontekstual.

Demikian pula, setelah ditetapkannya ¹Keputusan Camat Kuta Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pembentukan Majelis Alit Kecamatan Kuta Periode 2006 sampai dengan 2011, tugas dan tanggung jawab Majelis Alit Kecamatan Kuta adalah:

- a. Melaksanakan pembinaan kepada desa adat dan lembaga-lembaga naungan desa adat se-Kecamatan Kuta;
- b. ¹menjabarkan Program dan Ketetapan *Paruman*

¹⁵ *Perda Desa pakraman* No. 3 Tahun 2001, Pasal 16, Ayat (2).

- Agung, Ketetapan *Desa Pakraman* Bali, *Paruman Alit* dan Ketetapan *Paruman Alit*;
- c. memberikan pertimbangan, melaksanakan koordinasi dengan Majelis Madya Kabupaten badung, dan membantu Camat Kuta dalam rangka menyelesaikan/ menangani permasalahan adat di kecamatan Kuta;
 - d. menyelenggarakan *Paruman Alit* Majelis Kecamatan Kuta;
 - e. bertanggung jawab dan melaporkan segala pelaksanaan tugasnya kepada Camat Kuta.¹⁶

Sesuai dengan tugas dan tanggung jawab Majelis Alit Kecamatan Kuta butir (c), semestinya majelis alit sudah berfungsi menyelesaikan "kasus" adat sehingga camat tidak langsung menangani persoalan-persoalan adat.

Demikian pula dengan Desa Adat Kuta yang berbatasan dengan Desa Adat Tuban, masyarakat nelayan *Banjar Segara* mengklaim Pantai Barat (tempat pemelastian Desa Adat Tuban) sebagai wilayah pelemahan Desa Adat Kuta. Oleh karena tempat tersebut mengandung potensi ekonomi tempat mengais rezeki para nelayan yang berkaitan dengan objek wisata pantai, yaitu nelayan dapat mengantarkan para wisatawan yang akan bersilancar ke tengah pantai.

Dari aspek normatif, yakni ¹berdasarkan Perda *Desa pakraman Nomor 3 Tahun 2001*, Pasal 4, Ayat (1) hubungan *krama* dengan lingkungan/wilayah *desa pakraman/banjar pakraman* disebut palemahan; Ayat (2) palemahan *desa pakraman /banjar pakraman* merupakan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai batas-batas tertentu dalam ikatan *kahyangan tiga/kahyangan desa*; Ayat (3) perubahan palemahan *desa pakraman/banjar pakraman*

¹⁶ ¹ Keputusan camat Kuta No. 17 Tahun 2006 tentang Pembentukan Majelis Alit *Desa pakraman Kuta* periode 2006-2011.

8

dilakukan berdasarkan kesepakatan *prajuru desa pakraman/ prajuru banjar pakraman* dari *desa pakraman/banjar pakraman* yang berbatasan melalui keputusan *paruman alit* dan dicatatkan di kabupaten/kota yang bersangkutan.¹⁷

Realitasnya, perda *desa pakraman* tidak dijadikan rujukan/payung hukum dalam menyelesaikan masalah perbatasan. Hal ini terbukti dari sengketa masalah batas Pantai Barat Tuban diselesaikan oleh aparat pemerintah, yaitu Camat Kuta, walaupun melibatkan *Bendesa* Adat Kuta I Gusti Ketut Sudira, dan *Bendesa* Tuban, I Nyoman Suwena. Akan tetapi, inisiatif lebih banyak dimotori oleh Camat Kuta ketika itu Nyoman Pradangga, S.H. Ada pun Berita Acaranya sebagai berikut.

Pada Kamis, 11 Agustus 2005, kami di hadapan Camat Kuta sesuai dengan surat undangan Camat Kuta tertanggal 9 Agustus 2005 No. 005/443/Pem.

1. N a m a : I Gusti Ketut Sudira.
Jabatan : *Bendesa* Adat Kuta
2. Nama : I Komang Alit Ardana, SE.
Jabatan : Ketua LPM Kelurahan Kuta
3. Nama : I Made Kantra
Jabatan : Kelian Suka Duka Br. Segara
Alamat : Sama-sama di Kelurahan Kuta,
Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung,
PIHAK PERTAMA

1. N a m a : I Nyoman Suwena
Jabatan : *Bendesa* Adat Tuban
2. Nama : I Nyoman Sudiana, S.Sos.
Jabatan : Ketua LPM Kelurahan Tuban
3. Nama : I Wayan Ngetur

¹⁷ Teks pasal-pasal perda *desa pakraman* tidak jelas dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan semangat Pasal 4, Ayat (1) sampai Ayat (3).

Jabatan : Kelian Suka Duka Br. Pesalakan
Kelurahan Tuban
Alamat : Sama-sama di Kelurahan Tuban,
Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung.
PIHAK KEDUA

Dengan disaksikan lingkungan Br. Segara, Kepala Lingkungan Jaba Jero, Kepala Lingkungan Pesalakan, Lurah Kuta, dan tokoh-tokoh masyarakat mengadakan musyawarah yang dipimpin oleh Camat Kuta dengan kesepakatan tentang pemanfaatan pantai dengan batas-batas.

Utara : Hotel Patra Jasa
Timur : Pangkalan minyak Pertamina
Selatan : Run Way Air Port Ngurah Rai
Barat : Laut

Disepakati sebagai berikut .

1. *Dipakai sebagai tempat Melasti oleh Desa Adat Tuban.*
2. Untuk tempat pemangkalan jukung oleh Nelayan Samudra Jaya dari Desa Adat Kuta.
3. Sebagai tempat rekreasi umum.

Perlu diketahui bahwa Surat Berita Acara ini ditandatangani oleh *Bendesa* Adat Kuta I Gusti Ketut Sudira; *Bendesa* Adat Tuban, I Nyoman Suwena; Ketua LPM Kuta, I Komang Alit Ardana, S.E.; LPM Kelurahan Tuban, I Nyoman Sudiana, S.Sos.; Kelian Suka Duka Br. Segara, I Made Kantra; Kelian Suka Duka Br. Pesalakan, I Wayan Ngetur; Saksi-saksi: Kepala Lingkungan Segara, I Nyoman Rika; Kepala Lingkungan Jaba Jero, Dewa Putu Sarma; Kepala Lingkungan Pesalakan, Drs. I Wayan Mendra; Lurah Kuta, I Made Mardika, S.Sos.; Lurah

Tuban, I Made Kadi, Mengetahui: Camat Kuta, I Nyoman Pradangga, S.H.¹⁸ (Konflik perbatasan yang mempunyai nilai ekonomi, saling klaim antara Desa Adat Kuta dengan Desa Adat Tuban, lihat Foto 2.4

Foto 2.4

Palemahan Desa Adat Kuta yang Berbatasan dengan Desa Adat Tuban yang Menjadi “Konflik Perbatasan”



(Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara 2008)

Konflik perbatasan yang berkaitan dengan Pantai Desa adat Tuban seperti tersebut di atas diselesaikan dengan mediator Camat Kuta I Nyoman Predangga, S.H., yakni dengan putusan bahwa Pantai Desa Adat Tuban (Tuban Barat), *pertama*, Pantai Desa adat Tuban dipergunakan sebagai *genah melasti* Desa Adat Tuban; *kedua*, sebagai tempat pemangkalan jukung Nelayan Samudra Jaya Desa Adat Kuta; *ketiga*, sebagai tempat

18 Risalah Rapat dan Berita Acara Kamis tanggal 11 Agustus 2005, Pihak Pertama Bendesa Adat Kuta I Gusti Ketut Sudira, dan Pihak II Bendesa Adat Tuban I Nyoman Suwena.

rekreasi umum. Berdasarkan informan kunci mengenai perbatasan atau tapal batas antara Desa Adat Kuta dan Desa Adat Tuban, menurut Made Wendra adalah dengan konsep *saling seluk*, pendekatannya adalah *paras-paros* karena perbatasan tidak pasti (Wawancara dengan I Made Wendra (mantan *Bendesa* Adat Kuta, 1 April 2007).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas bahwa batas-batas antara Desa adat Kuta dan Desa Adat Tuban sulit ditentukan tapal batas yang tegas karena terjadinya wilayah *saling seluk* akibat mobilisasi *krama* di tapal batas, perkembangan pariwisata apalagi dibukanya jalan-jalan baru yang memotong wilayah kedua desa adat. Persoalan ini dapat diamati dengan jelas, dalam hal ini *krama* Desa Adat Kuta yang tinggal di Br. Pesalakan lebih kurang 35 kepala keluarga di wilayah Desa Adat Tuban diizinkan, tetapi tidak kena *ayahan* adat di Desa Adat Tuban. Demikian juga sebaliknya, *krama* Adat Tuban yang tinggal di wilayah Br. Mertajati Kuta ada empat Kepala keluarga, dan di Br. Jaba Jero Kuta ada satu kepala keluarga tidak diwajibkan atau tidak kena *ayahan* desa adat di Kuta. Demikian juga halnya, *krama* Adat Kelan yang tinggal satu kepala keluarga di Br .Pesalakan tidak diwajibkan untuk menjadi *krama* Desa adat Tuban ¹⁹.

Kedua kasus di atas mencerminkan bahwa pejabat di tingkat kecamatan masih kena "ideologi" UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang sentralistik dan dicekoki "pemerintah daerah sebagai penguasa tunggal di daerahnya", pada hal sudah dua kali ada perubahan undang-undang, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Walaupun perubahan perundang-undangan sudah dua kali, sikap dan perilaku camat masih

¹⁹ Wawancara dengan I Nyoman Suwena *Bendesa* adat Tuban, 10 April 2007.

hegemonik terhadap desa adat dalam penyelesaian "kasus adat", yakni tidak memberikan wewenang kepada Majelis Alit Desa Pakraman Kuta.

2.3.1.2 Warga Desa Pakraman

Dalam sistem pengurusan, Bendesa Adat Kuta dan Kelian Banjar Adat Kuta berpedoman pula Awiwig Desa Adat Kuta, dengan tegas telah diuraikan pada Palet 2 Indik Prajuru Pawos 14:

- (1) Desa Adat Kuta kaenter antuk kelihan desa adat.
(Desa adat Kuta dipimpin oleh kelihan desa adat)
- (2) Banjar suka duka kaenter antuk kelihan suka duka.
(Banjar-banjar adat dipimpin oleh kelihan suka duka)
- (3) Kelihan desa lan kelihan suka duka.
(Kelihan desa dan kelihan suka duka adalah sbb):
 1. Mawiwit saking krama ngarep.
(Berasal dari anggota masyarakat inti).
 2. Keadegang melarapan antuk pemilihan parumania soang-soang, nyabran limang warsa, sajawaning wenten parindik tiyos, tur dados kapilih malih.
(Diangkat berdasarkan pemilihan pada rapat anggota, setiap lima tahun sekali, kecuali terjadi permasalahan lain, dan dapat dipilih kembali).
 3. Maduluran nunas panugrahan/pesaksi ring pura Kahyangan Tiga Desa Adat Kuta.
(Disertai dengan manjatkan doa untuk bersaksi kepada Tuhan, di pura Kahyangan Tiga Desa Adat Kuta).

Pawos 15:

- (1) Kelian Desa Adat kesanggra antuk.
(Kelihan desa adat dibantu oleh):
 1. Pangeliman pinaka wakilnia, kapilih antuk perarem desa.

(Wakil kelihan desa yang disebut pangliman, dipilih berdasarkan aturan **perarem Desa**)

2. *Penyarikan pinaka juru surat (ilikita).*

(Sekretaris yang disebut pnyarikan, sebagai petugas administras).

3. *Petengen pinaka pengamong druwen desa*

(Bendahara yang disebut petengen, sebagai pemegang kuangan atau kepemilikan desa).

4. *Kesinoman pinaka juru arah.*

(Pembantu yang disebut kesinoman, yang bertugas memanggil atau memberitahukan masyarakat desa apabila diadakan rapat-rapat, atau hal-hal lain seperti kerja bakti, dan lain lainnya)

6
(2) *Dudonan penyanggrane manut abot dangan pekaryane, mekadi kesinoman pekaryane magilir manut paetangan banjar soang-soang.*

(Tugas-tugas pembantu kelihan desa menurut berat ringannya suatu pekerjaan, seperti kesinoman dapat digilir menurut prakarsa banjar masing-masing).

(3) *Sajroning ngenteran pasukertan niskala kelian desa mingsinggihang pemangku kahyangan desa.*

(Dalam hal pelaksanaan atau memohon rahmat Tuhan, kelihan desa memberikan kehormatan kepada para rohaniawan yang disebut *Pemangku Kahyangan Desa*)

Pawos 16:

(1) *Swadarmaning Kelian desa, luir ipun.*

(Tugas-tugas kelihan desa adalah sebagai berikut:)

1. *Ngenteran pelaksanan sedaging awig-awig, pasuara lan pararem desa.*

(Menjalankan dan atau melaksanakan peraturan desa yang termuat dalam awig-awig, menjalankan atau melaksanakan kesepakatan anggota masyarakat dan aturan tambahan yang disebut *perarem*

- desa).
2. *Nuntun tur ngenteran krama rawuhing warga desa ngupadi anut petitis.*
(Memberikan tuntunan atau memimpin anggota masyarakat desa secara keseluruhan sesuai dengan tujuan).
 3. *Mawosang kalih niwakang pamutus arep ring wicaran warga desa.*
(Memusyawarahkan dan memberikan keputusan terhadap suatu permasalahan yang terjadi pada anggota masyarakat Desa)
 4. *Maka duta Desa matemuang bawos ring sapa sira ugi.*
Sebagai utusan desa untuk mengadakan pembicaraan terhadap siapa saja.
 - (2) *Prade prajuru nilar sesana, keni pamidanda nikel ring kaiwangan soang-soang krama saha kangkat kerarianang manut pararem.*²⁰

Apabila seseorang yang duduk pada jajaran kepemimpinan desa melalaikan tugasnya atau melanggar peraturan desa, didenda dua kali lipat dari kesalahan anggota masyarakat dan bersedia diberhentikan, sesuai dengan aturan tambahan desa/pararem.

Dalam keanggotaan yang berkaitan dengan lahirnya Perda Desa pakraman Nomor 3 Tahun 2001, yang semestinya menjadi payung hukum di Desa Adat Kuta, sesuai dengan Pasal 3, Ayat (6), bagi krama desa /krama banjar yang bukan beragama Hindu, hanya mempunyai ikatan *parwongan* dan *palemahan* di dalam wilayah desa/banjar pakraman yang hak dan kewajiban di atur dalam *awig-awig* desa/banjar pakraman masing-masing. Senyatanya apa yang menjadi teks perda ini tidak dilanjutkan dengan amandemen *awig-awig*.

20 *Awig-awig* Desa Adat Kuta Pasal 14, 15 dan Pasal 16.

Ada beberapa pendapat *prajuru* mengenai tidak mengamandemen *Awig-awig* Desa Adat Kuta, menurut Made Wendra (mantan *Bendesa* Adat Kuta), sehubungan dengan Pasal 3, Ayat (6), karena masyarakat Kuta adalah heterogen, apabila non-Hindu dimasukkan *krama desa* mereka akan bisa menjadi *bendesa* adat, apabila mereka dimasukkan dalam Desa *Pakraman* Kuta. Demikian pula halnya, penduduk non-Hindu akan menuntut *setra* sebagai bagian dari *pelemahan*, padahal *setra* adalah berkaitan dengan pura *kahyangan tiga* (Wawancara dengan I Made Wendra (mantan *Bendesa* Adat Kuta, 1 April 2007).

Ungkapan tersebut di atas mencerminkan kekhawatiran *prajuru* desa adat akan masuknya penduduk non-Hindu menjadi *krama* Adat Kuta yang akan menuntut hak-haknya di Desa Adat Kuta. Made Wendra juga menilai bahwa adanya rukun tetangga(RT) dan rukun warga (RW), tidak mencerminkan budaya dan nilai lokal Bali dan sekaligus bertentangan dengan konsep *ajeg Bali*.

Berbeda dengan pendapat Made Wendra (mantan *Bendesa* Adat Kuta), A.A. Oka Ratmadi (mantan Bupati Kabupaten Badung Tahun 2000-2005) mengatakan bahwa tidak menerima Pasal 3, Ayat (6) Perda *Desa pakraman* berkaitan dengan dimasukkannya penduduk non-Hindu menjadi *krama Desa* Kuta, karena masyarakat adat Kuta merasa tersaingi dari aspek ekonomi dan akan dikalahkan oleh penduduk pendatang.²¹

Dua ungkapan di atas mencerminkan persepsi yang berbeda dalam melihat Pasal 3, Ayat (6) Perda *Desa pakraman*. Bahkan oleh I Made Mastra, S.H. menyebutkan bahwa Pasal 3, Ayat (6) adalah sumber konflik Desa Adat Kuta ke depan dengan penduduk pendatang yang non-Hindu²²

21 Wawancara dengan A.A. Oka Ratmadi, 10 Januari 2008.

22 Wawancara dengan I Made Mastra, Kelian Banjar Pande Mas Kuta, 6 April 2007.

Konsep pembentukan RT dan RW yang dilakukan oleh aparat dinas serta campur tangan/intervensi camat ke tingkat "persoalan adat" merupakan konsep hegemoni yang telah berakar ketika Orde Baru sehingga ideologi itu sulit ditransformasikan menjadi konsep egaliter. Konsep hegemoni dikembangkan atas dasar dekonstruksi terhadap konsep-konsep Marxis Ortodoks, yaitu bertujuan merevisi kelemahan konsep-konsep seperti perkembangan politik yang dianggap sebagai akibat langsung perkembangan ekonomi. Dalam analisis Gramsci, ideologi dipahami sebagai ide yang mendukung kekuasaan kelompok sosial tertentu. Hal inilah yang membedakan konsep kebudayaan antara Gramsci dan Foucault.

Gramsci memusatkan perhatiannya pada ideologi, sementara itu pusat perhatian Foucault adalah pemerintahan birokrasi. Bagi Gramsci, kekuasaan (hegemoni) mengalir ke bawah, yakni mengarah pada perjuangan kaum tertindas untuk menentang sumber kekuasaan tunggal. Sementara itu, bagi Foucault, kekuasaan tidak memiliki asal-usul dan tidak bersifat tunggal. Hegemoni Gramsci mengandung ide-ide tentang usaha-usaha untuk mengadakan perubahan sosial secara radikal dan revolusioner. Pluralisme, multikulturalisme, dan budaya marginal lainnya yang menjadi isu pokok dalam studi kultural, pada dasarnya telah terkandung dalam gagasan Gramsci. Gramsci secara tidak langsung menolak reduksi manusia, termasuk narasi kecil, menolak konsep-konsep yang menjunjung tinggi kebenaran mutlak, baik yang terkandung dalam aliran Marxisme maupun non-Marxisme. Pemikiran yang melihat bahwa ideologi harus menjadi kesadaran kolektif yang mampu mengakomodasikan kepentingan kelompok lain dan menarik kelompok lain itu ke kelompok "penghegemoni" sehingga di sini terlihat bias kepentingan kekuasaan.

Pengetahuan dalam keyakinan Gramsci selalu berpaut erat dengan momen politik (Simon, 2000: 6).

Konsep hegemoni yang dikembangkan oleh Camat Kuta adalah untuk menghindari terjadi konflik penduduk pendatang dengan penduduk asli (adat), terutama yang berkaitan dengan tapal batas desa adat dengan tapal batas kelurahan; antar-kelurahan se-Kecamatan Kuta diadakan kesepakatan bersama antara Camat Kuta dengan Lurah se-Kecamatan Kuta Nomor 474/312/Pelum, yakni tentang pelaksanaan pendaftaran penduduk di wilayah perbatasan kelurahan di Kecamatan Kuta. Pada hari ini, Senin, 22 Mei 2006 yang bertanda tangan di bawah ini.

1. Drs. I Gede Wijaya, M.M., Camat Kuta dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kecamatan Kuta.
2. I Wayan Parek, Lurah Seminyak, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kelurahan Seminyak.
3. Kompyang Gede Wibawa, S.Sos., Lurah Legian, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kelurahan Legian.
4. I Made Suardika, S.Sos., Lurah Kuta, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kelurahan Kuta.
5. I Ketut Lenen, Lurah Tuban, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintahan Kelurahan Tuban.
6. I Made Widiana, S.Sos., Pelaksana Harian Lurah Kedonganan, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kelurahan Kedonganan.

Bersepakat: Melaksanakan kesepakatan bersama mengenai pelaksanaan pendaftaran penduduk di wilayah perbatasan kelurahan di Kecamatan Kuta, yang diuraikan sebagai berikut.

Pasal 1

Dalam kesepakatan bersama ini yang dimaksud dengan.

- a. Pendaftaran penduduk adalah kegiatan pencatatan penduduk akibat terjadinya kelahiran, kematian, perpindahan, kedatangan, perubahan status kewarganegaraan, status kependudukan, dan mutasi biodata penduduk di Kecamatan Kuta.
- b. Penduduk asli adalah penduduk yang sudah menjadi *krama Desa* Adat Seminyak, Legian, Kuta, Tuban, Kelan, dan Kedonganan.
- c. Penduduk pendatang adalah penduduk yang bukan termasuk penduduk asli yang tinggal menetap atau tinggal sementara di wilayah kelurahan di Kecamatan Kuta.
- d. Batas wilayah adalah batas wilayah kelurahan satu dengan kelurahan lainnya yang telah ditentukan batas-batasnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pasal 2

Pendaftaran bagi penduduk asli yang tinggal di luar batas wilayah administratif kelurahannya, dilaksanakan oleh pemerintahan kelurahan tempat yang bersangkutan terdaftar semula secara administratif.

Pasal 3

Pendaftaran penduduk pendatang yang tinggal di wilayah administratif suatu kelurahan, dilaksanakan oleh Pemerintah Kelurahan setempat.

Pasal 4

Pengawasan, monitoring dan penertiban dilaksanakan oleh tim yang dibentuk oleh pemerintah kelurahan berkoordinasi dengan Pemerintah Kecamatan Kuta.

Pasal 5

1. Perubahan atas ketentuan kesepakatan bersama ini dapat dilakukan dengan persetujuan semua pihak.
2. Kesepakatan bersama ini dibuat dan ditandatangani di Kuta dalam rangkap enam masing-masing sama bunyinya di atas kertas bermeterai Rp 6.000,00 (enam ribu rupiah) untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.
3. Kesepakatan bersama ini mulai berlaku sejak tanggal penandatanganan.

Bahwa kesepakatan ini juga disaksikan dan diketahui seluruh *bendesa* adat se-Kecamatan Kuta, dan LPM se-Kecamatan Kuta ²³.

Makna kesepakatan ini adalah bagian dari "politik penguasa" untuk menghindari berbagai gesekan-gesekan yang menyangkut "kasus adat" yang berkaitan dengan perbatasan/tapal batas, baik yang menyangkut batas desa adat maupun batas kelurahan serta berkaitan dengan kependudukan, baik penduduk asli maupun penduduk pendatang. Mengingat peristiwa tersebut di atas, dan sesuai dengan keputusan Camat Kuta Nomor 17 Tahun 2006, tentang Pembentukan Majelis Kecamatan Kuta Periode 2006 sampai dengan 2011, berkaitan dengan tugas dan tanggungjawab Majelis Alit Kecamatan Kuta diktum (e), Majelis bertanggung jawab dan melaporkan segala pelaksanaan tugasnya kepada Camat Kuta. Hal ini sebagai bentuk dan wujud hegemonik pemerintah/eksekutif terhadap lembaga adat. Semestinya, Majelis Alit Kecamatan bertanggung jawab kepada Majelis Madya Kabupaten/Kota.

23 Kesepakatan Bersama Camat Kuta dengan Lurah se Kecamatan Kuta Nomor: 474/312/PELUM, dan Nomor: 474/109/Pem, Nomor: 474/133/Umum, Nomor: 474/120/Umum, Nomor: 474/98/Pem, Nomor: 474/152/Pem.

2.3.2 Kelembagaan dan Kemasyarakatan

Munculnya perda *desa pakraman* di Desa Adat Kuta tidak serta merta diterima oleh *prajuru* adat. Namun di sisi lain, "pemerintah" segera menyiapkan kelembagaan sesuai dengan perda *desa pakraman*. Hal ini dapat dipahami karena sejak perda *desa pakraman* diundangkan pada tanggal 8 Mei 2001, seyogianya disiapkan kelembagaan Majelis Desa Kecamatan yang berkedudukan di kota kecamatan (Pasal 14, huruf c). Akan tetapi, hal ini baru terlaksana pada tanggal 20 Februari 2006, dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Camat Kuta Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pembentukan Majelis Alit Kecamatan Kuta Periode 2006-2011. Keputusan Camat Kuta No. 17 Tahun 2006 mencabut Surat Keputusan Camat Kuta Nomor 01 Tahun 2002, 6 Februari 2002. Artinya, ketika sudah berlaku perda *desa pakraman* pada tahun 2001, tetapi sistem kelembagaan desa adat masih diberlakukan di Kecamatan Kuta, termasuk di Desa Adat Kuta. Demikian pula, Majelis Madya Kabupaten Badung baru terbentuk pada tanggal 14 Juni 2006 dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati Badung Nomor 1488/02/HK/2006 tentang Pembentukan Majelis Madya Kabupaten Badung.

Berbeda dengan terbentuknya pecalang di Desa Adat Kuta, lembaga ini sudah terbentuk ketika masih berlakunya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986. Hal ini dapat dijelaskan secara normatif karena dimasukkannya pecalang dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta

Pawos 55, Ayat (2) *prade wenten krame amurug berata penyepian, kadanda manut pararem, sane kemargiang antuk pecalang desa lan petugas dinas*.²⁴ (apabila ada warga atau anggota masyarakat yang melanggar peraturan tersebut di atas, akan didenda menurut pararem yang dilaksanakan oleh pecalang desa atau petugas dinas).

24 *Awig-awig* Desa Adat Kuta Pasal 55, Ayat (2).

Awig-awig desa adat ini merupakan revisi dari *awig-awig* sebelumnya yang direvisi pada Tahun 1992, yakni dengan memasukkan *pecalang* sebagai alat "Desa Adat Kuta" untuk pengamanan penyepian di desa pariwisata. Proses pengamanan kegiatan ritual keagamaan sudah dimulai ketika ada kegiatan *melasti/meikiis* sampai pengerupukan *icaka warsa* (pergantian tahun baru *çaka*).

Pecalang di Desa Adat Kuta berbeda dengan *pecalang* yang ada di Desa Adat Tuban yang memiliki sekretariat bersama dengan Pasukan Pengaman Desa (PKD). Namun, di Desa Adat Kuta *pecalang* tidak memiliki sekretariat. Demikian juga *pecalang* hanya diberikan tugas oleh *bendesa* adat untuk perayaan *Nyepi*, kegiatan ritual lainnya, dan adat, tetapi tidak diberikan tugas untuk penertiban penduduk.²⁵

Ungkapan tersebut di atas, terutama yang berkaitan dengan lembaga *pecalang* terjadi perbedaan penafsiran tentang tupoksi berdasarkan *desa*, *kala*, *patra*, dan *desamawacara*.

2.3.2.1 Majelis Desa Pakraman

Dalam Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, Gubernur mempunyai fungsi pembinaan terhadap desa adat. Hal itu tertuang dalam Pasal 12 yang dinyatakan sebagai berikut.

- (1) Pembinaan desa adat dilakukan oleh gubernur kepala daerah.
- (2) Dalam melaksanakan fungsi sebagai tersebut Ayat (1) gubernur kepala daerah dibantu oleh majelis pembina lembaga adat dan badan pelaksana pembina lembaga adat.
- (3) Struktur dan susunan keanggotaan majelis dan badan pelaksana tersebut Ayat (2) ditetapkan oleh gubernur kepala daerah.

²⁵ Wawancara dengan I Gusti Anom Gumanti, SH., mantan Keliahan Suka-duka Br. Temacun Kuta, 1 April 2007.

Selanjutnya, berkaitan dengan diganti dan dicabutnya Perda Nomor 06 Tahun 1986 dengan Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, majelis pembina lembaga adat dan badan pelaksana pembina lembaga adat ikut tercabut dan diganti dengan majelis *desa pakraman*. Perubahan dan pergantian ini sesuai dengan Perda *Desa pakraman* Nomor 3 tahun 2001, Pasal 14 yang menyebutkan.

15
Majelis *Desa pakraman* terdiri atas :

- a. Majelis utama untuk provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi.
- b. Majelis madya untuk kabupaten/kota berkedudukan di kabupaten/kota.
- c. Majelis desa untuk kecamatan berkedudukan di kota kecamatan.

Pengorganisasian pembentukan majelis *desa pakraman* tertuang dalam Pasal 15, yakni sebagai berikut.

1. Pembentukan majelis *desa pakraman* di kecamatan dipilih oleh utusan *prajuru desa pakraman* se-kecamatan melalui *paruman alit*.
2. Pembentukan majelis madya *desa pakraman* dipilih oleh utusan *prajuru desa pakraman* se-kabupaten/kota melalui *paruman madya*.
3. Pembentukan majelis utama *desa pakraman* dipilih oleh utusan *desa pakraman* se-Bali melalui *paruman agung*.
4. Pengurus majelis utama desa, majelis madya *desa pakraman*, dan majelis *desa pakraman* dipilih dari peserta *paruman* masing-masing.
5. Peserta *paruman* adalah sebagai berikut:
 - a. *paruman* agung dihadiri oleh utusan majelis madya *desa pakraman*;
 - b. *paruman* madya dihadiri oleh utusan majelis desa.
 - c. *Paruman* alit dihadiri oleh dua orang utusan dari

masing-masing *desa pakraman*.

6. *Paruman-paruman* dipimpin oleh beberapa orang pimpinan sementara yang dipilih dari peserta *paruman* sebelum terbentuknya pengurus majelis.

Pasal 16, Ayat (1), *majelis desa pakraman* mempunyai tugas:

- a. mengayomi adat-istiadat;
- b. memberikan saran, usul, dan pendapat kepada berbagai pihak, baik perorangan, kelompok/lembaga, termasuk pemerintah tentang masalah-masalah adat;
- c. melaksanakan setiap keputusan-keputusan *paruman* sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan;
- d. membantu penyuratan *awig-awig*; dan
- e. melaksanakan penyuluhan adat istiadat secara menyeluruh.

Pasal 16, Ayat (2), *majelis pakraman* mempunyai wewenang:

- a. memusyawarahkan berbagai hal yang menyangkut masalah-masalah adat dan agama untuk kepentingan *desa pakraman*;
- b. sebagai penengah dalam kasus-kasus adat yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat desa; serta
- c. membantu penyelenggaraan upacara keagamaan di kecamatan, di kabupaten/kota, dan provinsi.

Pasal 18 berbunyi sebagai berikut.

Peraturan daerah ini dilaksanakan secara efektif selambat-lambatnya satu tahun setelah diundangkan. Adapun perda ini diundangkan pada 8 Mei 2001, yang ditetapkan di Denpasar pada tanggal 21 Maret 2001.²⁶

²⁶ ³ *Perda Desa Pakraman* No. 3 Tahun 2001, Pasal 14, 15, 16, dan 18.

Hal ini berarti bahwa Perda ini seharusnya sudah berlaku efektif pada tanggal 8 Mei 2002. Akan tetapi, realitasnya Majelis *Desa Pakraman* Kuta baru terbentuk pada tanggal 20 Februari 2006 berdasarkan SK Camat Kuta Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pembentukan Majelis Alit Kecamatan Kuta Periode 2006-2011. Dengan demikian, sudah empat tahun baru terbentuk lembaga Majelis Desa (Alit) di Kecamatan Kuta.

Lembaga baru yang dimunculkan dalam perda *desa pakraman*, seperti majelis *desa pakraman* dan *pecalang*, yakni sesuai dengan teori Interaksionisme Simbolisme yang menganalisis bahwa desa adat berkembang dalam konteks struktur yang berubah-ubah dan memberikan tanggapan terhadap interaksi-interaksi simbolis dalam unit desa adat. Dalam kaitan ini, Blumer (dalam Poloma, 2004:262) mengatakan bahwa "proses sosial dalam kehidupan kelompoklah yang menciptakan dan menghancurkan aturan-aturan, bukan aturan-aturan yang menciptakan dan menghancurkan kehidupan kelompok". Dengan kata lain, norma-norma, seperti yang dibahas oleh kaum fungsional struktural, tidak menentukan perilaku individu, individu bertindak selaras demi menyangga norma-norma atau perilaku. Kaum fungsional struktural menekankan bahwa manusia merupakan produk dari masing-masing masyarakatnya; kaum interaksi –simbolis menekankan sisi yang lain yaitu bahwa struktur sosial merupakan hasil interaksi manusia. Dalam hal ini inti pokok interaksi simbolis adalah "penafsiran tindakan". Tindakan yang ditafsir adalah reformasi yang telah mengubah paradigma elite untuk membuat produk hukum yang berorientasi sentralistik (pusat) ke desentralisasi (dengan otonomi daerah) daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, "pemberian" kewenangan kepada daerah adalah suatu keniscayaan.

Dalam teori Interaksi Simbolis (Poloma, 2004:258) interaksionisme bertumpu pada tiga premis. (1) Manusia bertindak terhadap sesuatu berdasarkan makna-makna yang ada pada sesuatu itu untuk mereka. (2) Makna tersebut berasal dari "interaksi sosial dengan orang lain". (3) Makna-makna tersebut disempurnakan pada proses interaksi sosial berlangsung.

Pendapat penting Blumer adalah prioritas interaksi terhadap struktur, yakni dengan pernyataan bahwa "dalam proses sosial, kehidupan kelompoklah yang menciptakan dan menghancurkan aturan-aturan, bukan aturan-aturan yang menciptakan dan menghancurkan kehidupan kelompok. Dengan kata lain, norma-norma, seperti yang dibahas oleh kaum fungsional struktural, tidak menentukan perilaku individu; individu bertindak selaras dalam menyangga norma-norma atau aturan perilaku. Kaum fungsional struktural menekankan bahwa manusia merupakan produk masing-masing masyarakatnya; kaum interaksi-simbolis menekankan sisi yang lain, yaitu struktur sosial merupakan hasil interaksi manusia.

Dalam perubahan-perubahan seperti tersebut di atas dari substansi (materi) pasal-pasal majelis pembina lembaga adat (berdasarkan Perda *Desa Pakraman*) dan diubah menjadi majelis *desa pakraman*. Dalam kaitan ini Made Arjaya, S.E. Ketua Komisi A DPRD Bali periode 2004-2009 menyatakan sebagai berikut.

"Tidak terlalu prinsipil, karena perubahan perda *desa pakraman*, proses anggota majelis desa dari bawah. Karena desa adat adalah memiliki otonomi asli itu sudah di tingkat desa adat yang tidak perlu diatur lagi dalam suatu perda, namun cukup dalam Surat Keputusan Gubernur supaya fleksibel. Desa adat di Bali telah memiliki otonomi dan *desa mawacara*. Pengaturan transdesa adat sulit karena masing-masing desa adat memiliki tradisinya yang beragam, yang

menurut Soekarno disebutkan biarkan tradisi-tradisi ini beragam seperti bunga ditaman yang berwarna-warni dalam wadah budaya Nusantara."²⁷

4
Ungkapan tersebut di atas mencerminkan bahwa setiap desa adat memiliki otonomi asli yang tidak bisa dicampuri oleh kekuasaan luar dalam hal agama adat dan kebudayaannya. Dalam hal ini, biarkan tradisi-tradisi yang hidup di desa adat dipelihara dengan baik bagaikan bunga yang berwarna-warni di taman. Ketua Komisi I (Made Arjaya, S.E.) bahkan mengkritik pedas perda *desa pakraman* karena hanya mengganti nama yakni, dari desa adat menjadi perda *desa pakraman* dan etimologi kata *desa pakraman* dianggap tidak jelas.

Berdasarkan informan kunci yang memahami Majelis Madya *Desa Pakraman* Kabupaten Badung, yaitu Ida Bagus Puja menyatakan sebagai berikut.

"Terbentuknya Majelis Madya *Desa pakraman* terjadi tarik-ulur tentang pembentukan majelis ini karena di Kabupaten Badung perda *desa pakraman* belum diterima secara tegas" (Wawancara dengan Ida Bagus Gede Puja, Ketua Majelis Madya *Desa pakraman* Badung, 9 Desember 2008).

Ungkapan ini mencerminkan bahwa *desa pakraman* belum diterima di Kabupaten Badung karena dianggap ada persoalan-persoalan yang persepsinya mesti disatukan kembali.

Berdasarkan informan kunci DPRD Kabupaten Badung, Drs I Ketut Yutamana Selamat, M.Si (Wakil Ketua DPRD Kab. Badung Periode 1999-2004) memberikan masukan kepada Bupati Badung A A Ngurah Ratmadi, S.H. Ia belum menerima Perda *Desa Pakraman* dengan pertimbangan sebagai berikut.

27 Wawancara dengan I Made Arjaya, S.E. (Ketua Komisi I) DPRD Provinsi Bali Tahun 2004-2009, 6 Maret 2008.

(a) Desa adat terikat *Trihita Karana*, yaitu *parahyangan*, *palemahan*, *pawongan*, *setra*, dan *mebanjaran*, sedangkan *desa pakraman* memasukkan pendatang non-Hindu sebagai *krama* memunculkan hak-dan kewajiban yang dituntut; (b) Kalau *desa pakraman* perlu ada pengamatan terhadap mereka yang akan menjadi *krama* apakah mereka mau *menyungsung* pura desa/kahyangan tiga di desa adat dan loyal terhadap desa berdasarkan *awig-awig* desa adat masing-masing desa adat” (Wawancara dengan Drs. I Ketut Yutamana Selamat, M.Si. mantan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Badung Periode 1999-2004, 21 Maret 2009).

Berdasarkan kedua informan di atas bahwa Perda *Desa Pakraman* mengandung multitafsir di kalangan elite Kabupaten Badung sehingga pemahamannya tersendat-sendat sampai ke tingkat desa adat. Padahal, seharusnya sudah terbentuk Majelis Madya *Desa Pakraman* setelah diundangkan. Namun, sampai 27 Maret 2006 di Kabupaten Badung masih dipergunakan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat (BPPLA) yang diketuai oleh A.A. Putu Oka Suwetja, S.H.. Terjadinya “kontroversial” pembentukan Majelis Madya *Desa pakraman* Badung ini, dapat dibuktikan dari pernyataan Ketua BPPLA Badung dengan Nomor Surat: 40/BPPLA-BD/2006, perihal permohonan pengunduran diri sebagai Ketua BPPLA/Majelis Madya Kabupaten Badung Periode Tahun 2003-2008.

Dinamika tarik-ulur ini sebagai konsekuensi bahwa sosialisasi Perda *Desa Pakraman* belum optimal yang semestinya dilakukan oleh lembaga eksekutif pada setiap tingkatannya. Artinya, berbagai persoalan yang muncul berkaitan dengan perda *desa pakraman* di tingkat lembaga kabupaten sehingga muncul surat dari Ketua BPPLA Kabupaten Badung. Ada pun isi suratnya adalah bahwa dalam rangka mengantisipasi isu-isu yang berkembang, terutama mengenai penggantian Ketua BPPLA (Majelis

Madya) Kabupaten Badung, walaupun menurut Keputusan Bupati Badung 15 November 2003, Nomor 1101 tentang Pembentukan Majelis Madya Kabupaten Badung, yakni pembentukannya terhitung mulai tanggal 7 November 2003 sampai dengan 7 November 2008. Sehubungan dengan hal itu, A.A. Putu Oka Suwetja, S.H. bersedia diganti (dengan rasa logowo) asalkan:

1. Terlebih dahulu diadakan *paruman* para *prajuru* desa adat (*bendesa* adat) dari 120 desa adat se-Kabupaten Badung, untuk mohon persetujuan dan keputusan;
2. majelis *alit* yang sudah dibentuk atau yang sudah ada pada masing-masing kecamatan atas persetujuan *paruman prajuru* desa adat membuat formatur untuk menyusun Kepengurusan “Majelis Madya Kabupaten Badung” yang baru;
3. hasil keputusan formatur dalam pembentukan kepengurusan Majelis Madya Kabupaten Badung Periode 2006-2011 ini, atau merupakan Keputusan *Paruman* Majelis Alit dan *Prajuru* Desa Adat Kabupaten Badung Tahun 2006; dan
4. hasil keputusan *Paruman Prajuru* Desa Adat se-Kabupaten Badung tersebut diajukan kepada bapak bupati untuk dibuatkan suatu keputusan bupati, sebagai dasar hukum terbentuknya Majelis Madya Kabupaten Badung dan kekuatan hukum berdirinya.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan penuh keikhlasan hati; tanpa ada paksaan dan tekanan dari pihak mana pun, untuk dapat dipakai dasar pertimbangan.

Di samping pernyataan di atas, perlu juga saya klarifikasi beberapa isu-isu yang berkembang sebagai berikut.

1. Saya diminta menjadi Ketua BPPLA Kabupaten Badung dari Tahun 1984 s.d. sekarang, yaitu betul-

- betul *ngayah* karena tanpa insentif/gaji bulanan.
2. Hanya mendapat honor, sebagai tim pembina dan penilai lomba *sekaa teruna* dan desa adat, serta dapat satu stel busana tim dengan pembinaan malam, di luar jam kerja.
 3. Setiap pembinaan baik *sekaa teruna* maupun desa adat, saya berbicara/memberi sambutan atas mandat dari Kesra/Kabag Sosial (dulu) /Kadis Kebudayaan (sekarang).
 4. Dengan saya diberi mandat sebagai ketua tim, setiap lomba *sekaa teruna* dan desa adat, lalu saya dianggap mengatur Dinas Kebudayaan dan tahu dan mengatur dana untuk lomba *sekaa teruna* dan desa adat, hal itu tidak benar, dengan kenyataan.
 - a. Saya sebagai ketua tim *sekaa teruna* dan desa adat atas mandat Kadis Kebudayaan.
 - b. Saya tidak tahu sama sekali beberapa besar bantuan untuk lomba STT dan lomba desa adat, dari tahun 1984 sampai detik ini sama sekali tidak tahu.
 - c. Saya *ngayah* sebagai Ketua BPPLA Kabupaten Badung karena saya tanggung jawab atas kepercayaan yang diberikan, saya berusaha hadir ke kantor setiap hari, kecuali ada kesibukan ke kampus waktu masih aktif sebagai dosen, apalagi sekarang sudah pensiun dan saya usahakan pembinaan/penilaian pun, baik siang maupun malam saya tidak pernah tidak hadir.
 - d. Demikian juga permintaan untuk mengisi ceramah atau pembekalan dan penataran dari instansi terkait , saya usahakan untuk memenuhinya sebatas kemampuan saya.

Demikian sedikit penjelasan saya, untuk mengiringi, permohonan pamit saya kepada bapak-bapak pimpinan dan instansi-instansi serta *prajuru* desa adat se-Kabupaten Badung.

Kalau ada kata-kata, sikap perilaku saya selama *ngayah* di Badung dari Tahun 1984 s/d 2006, yang salah dan tidak berkenan, saya mohon maaf yang sebesar-besarnya.

11 Badung, 27 Maret 2006
Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat
BPPLA/Majelis Madya
Kabupaten Badung
Ketua,
A.A.Putu Oka Suwetja,S.H.²⁸

Terbentuknya Majelis Madya berdasarkan SK Bupati Badung Nomor 1101 Tahun 2003 tentang Pembentukan Majelis Madya Kabupaten Badung, oleh Bupati Badung mengalami cacat prosedur, tidak melalui proses dari bawah, yaitu pembentukan majelis madya *desa pakraman* dipilih oleh utusan *desa pakraman* sekabupaten/kota melalui *paruman madya* (Perda *Desa pakraman* No. 3 Tahun 2001, Pasal 15, Ayat 2). Hal ini menyebabkan Bupati Badung mencabut surat keputusan tersebut, berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 832/02/HK/2006, tentang pencabutan Keputusan Bupati Badung Nomor 1101 Tahun 2003 tentang Pembentukan Majelis Madya Kabupaten Badung. Kalau dikaji tentang surat pengunduran diri Ketua BPPLA Kabupaten Badung atas nama A.A. Putu Oka Suwetja,SH. yang telah menjadi Ketua Tahun 1984-2006 (sekitar 22 Tahun). Artinya, dari Perda Desa Adat sampai Perda *Desa*

28 Lihat Surat permohonan Pengunduran Diri sebagai Ketua BPPLA/Majelis Madya Kabupaten Badung Nomor: 40/BPPLA-BD/2006.

Pakraman (yang kontroversial). Kemudian, ketika Ketua BPPLA Badung bertugas ada isu-isu persoalan honor atau gaji/insentif dan isu mengatur Dinas Kebudayaan. Pola kepemimpinan dalam BPPLA seperti seumur hidup tanpa dibatasi oleh hukum atau hukum yang “diselewengkan” atau tidak ada “calon ketua BPPLA sampai seorang Ketua BPPLA diperpanjang Tahun 2006 menjadi Majelis Madya Kabupaten Badung.

2.3.2.2 Prajurit Desa Pakraman

Dalam Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, *prajuru* diatur dalam Pasal 10, Ayat (1, 2, dan 3). Ayat 1, desa adat dipimpin oleh *prajuru* desa adat; Ayat 2, *prajuru* desa adat dipilih dan ditetapkan oleh masing-masing *krama* desa adat; Ayat 3, struktur dan susunan *prajuru* desa adat diatur dalam *awig-awig* desa adat. Kemudian *prajuru* desa adat mempunyai tugas:

- a. melaksanakan *awig-awig* desa adat;
- b. mengatur penyelenggaraan upacara keagamaan desa adat, sesuai dengan sastra agama;
- c. mengusahakan perdamaian dan penyelesaian terhadap sengketa-sengketa adat;
- d. mengembangkan kebudayaan daerah dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah dalam rangka memperkaya khazanah kebudayaan nasional;
- e. membina dan mengkoordinasikan masyarakat hukum adat mulai dari keluarga berdasarkan adat-istiadat yang berlaku pada setiap desa adat guna meningkatkan kesadaran sosial dan semangat kegotong-royongan;
- f. mewakili desa adat dan bertindak atas nama dan untuk desa adat atau masyarakat hukum adat dalam segala perbuatan hukum di dalam dan di luar peradilan; dan
- g. mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan

dengan adat sehubungan dengan harta dan pusaka desa adat²⁹.

Dalam implementasi Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, maka dibuat *Awig-awig* Desa Adat Kuta sesuai dengan intruksi dari Pemerintah Kabupaten Badung agar mengadakan penyuratan *awig-awig* desa adat. Dalam kaitan dengan di Desa Adat Kuta, *awig-awig* yang ditulis pada Tahun 1992, terutama mengenai *prajuru*, tertuang pada Pasal 14 s.d 17.

⁶ Dalam Pasal 14 (*pawos*) disebutkan: (1) Desa Adat Kuta kaenter antuk kelian desa adat; (2) banjar suka-duka kaenter antuk kelian suka-duka; (3) kelian desa lan kelian suka-duka: (a) *mawiwit saking krama ngarep*; (b) *keadegan melarapan antuk pemilihan paruman soang-soang, nyabran limang warsa, sajawaning wenten parindik tiyos, tur dados kapilih malih*; (c) *maduluran nunaspanugrahan/pesaksiringpura Kahyangan Tiga Desa Adat Kuta*. Pasal ⁶ 15, Ayat (1) kelian desa Adat kesanggra antuk: (a) *pangliman pinaka wakilnia, kapilih antuk perarem desa*; (b) *penyarikan pinaka juru surat (ilikita)*; (c) *petengen pinaka pengamong druwen desa*; (d) *kesinoman pinaka juru arah*. Ayat (2), *dudonan penyanggrane manut abot dangan pekaryane, mekadi kesinoman pekaryane magilir manut paetangan banjar soang-soang*. Ayat (3), *sajeroning ngenterang pasukertan niskala kelian desa mingsinggihang pemangku kahyangan desa*. Pasal 16, Ayat (1) *swadarmaning kelian desa, luiripun*: (a) *ngenterang pelaksanaan sedaging awig-awig, pasuara lan pararem desa*; (b) *nuntun tur ngenterang krama rawuhing warga desa ngupadi anut petitis*; (c) *mawosang kalih niwakang pamutus arep ring wicaran warga desa*; (d) *maka duta desa matemuang bawos ring sapa sira ugi*. Ayat (2), *prade prajuru nilar sesana, kina pamidanda nikel ring kaiwangan soang-soang krama saha*

³
²⁹ Perda Desa Adat Nomor 6 Tahun 1986, Pasal 10, Ayat 1, 2, dan 3.

kangkat kerarianang manut perarem. Pasal 17, petias prajuru luihipun: (a) luput rerampen miwah pepeson; (b) apahtigaan saluiring pikolih sane kebagi; (c) pikolih tiyosan manut pararem. Pasal 18, prajuru kegentusin riantukan: (a) seda (tampus); (b) pinunas ngeraga wit rahayu; (c) nilar sesana; (d) nganorayang utawi ngentosin prajuru patut keraremin antuk desa sejeroni paparuman (pesamuan).³⁰ (Dalam Pasal 14 disebutkan: 1. Desa Adat Kuta dipimpin oleh Kelihan Desa Adat, 2. Banjar adat dipimpin oleh kelihan suka duka, kelihan desa dan kelihan suka duka; (a). berasal dari anggota masyarakat inti, (b) diangkat berdasarkan pemilihan melalui rapat masing-masing banjar, setiap lima tahun sekali, kecuali terjadi permasalahan lain, dan dapat dipilih kembali. (c). Disertai dengan memanjatkan doa, untuk bersaksi kepada Tuhan di pura Kahyangan Tiga Desa Adat Kuta. Pasal 15, ayat (1), kelihan desa adat dibantu oleh: (a). Wakil kelihan desa adat yang disebut Pangliman, dipilih berdasarkan aturan tambahan yang disebut pararem desa, (b) Sekretaris yang disebut Penyarikan sebagai petugas administrasi, (c). Bendahara yang disebut Patengen, sebagai pemegang keuangan atau kepemilikan desa, (d). Pembantu yang disebut kesinoman, sebagai pemberitahu anggota masyarakat apabila diadakan rapat-rapat desa atau hal hal lain seperti kerja bakti dan lain lain, Ayat (2). Tugas-tugas pembantu kelihan desa menurut berat ringannya suatu pekerjaan, seperti kesinonam dapat digilir menurut prakarsa banjar masing-masing. Ayat (3), dalam hal pelaksanaan atau memohon rahmat Tuhan, kelihan desa memberikan kehormatan kepada para rohaniawan yang disebut Pemangku Kahyangan Desa. Pasal 16. Ayat (1), Tugas-tugas kelihan desa adalah: (a). Melaksanakan dan atau menjalankan Peraturan Desa yang termuat dalam Awig-awig, menjalankan atau melaksanakan kesepakatan

30 Awig-awig Desa Adat Kuta Pasal 14 sampai dengan Pasal 17.

anggota masyarakat dan juga Aturan Tambahan yang disebut *Pararem Desa*. (b). Memberikan tuntunan atau memimpin anggota masyarakat secara keseluruhan sesuai dengan tujuan. (c). Memusyawarahkan dan memberi keputusan terhadap suatu permasalahan yang terjadi pada anggota masyarakat desa. (d). Sebagai utusan desa untuk mengadakan pembicaraan terhadap siapa saja. Ayat (2), apabila seseorang yang duduk dalam jajaran kepemimpinan desa melalaikan tugasnya atau melanggar peraturan desa, didenda dua kali lipat dari kesalahan anggota masyarakat, dan bersedia untuk diberhentikan sesuai dengan aturan tambahan Desa. Pasal 17, kepemimpinan atau *Prajuru* dibebaskan dari: (a). Pengeluaran yang disebut *papeson* yang artinya pengumpulan dana, (b). mendapatkan sepertiga dari perolehan yang didapatkan. (c). Pendapatan lain sesuai dengan aturan tambahan. Pasal 18. kepemimpinan desa digantikan apabila: (a). Meninggal dunia, (b). Permintaannya sendiri dengan baik, (c). Melalaikan tugas atau melanggar Peraturan Desa, (d) Member-hentikan atau menggantikan *prajuru* harus disampaikan kepada anggota masyarakat desa melalui rapat anggota yang disebut *pesamuatan*.

Lebih lanjut, ketika berlaku *Perda Desa pakraman Nomor 3 Tahun 2001* dan perubahan *Perda Pakraman Nomor 3 Tahun 2003*, maka ketentuan diatur sebagai berikut.

Dalam Pasal 7 dan 8. Dalam Pasal 7, Ayat (1), *desa pakraman* dipimpin oleh *prajuru desa pakraman*; (2), *prajuru desa pakraman* dipilih dan atau ditetapkan oleh *krama desa pakraman* menurut aturan yang ditetapkan dalam *awig-awig desa pakraman* masing-masing; (3) struktur dan susunan *prajuru desa pakraman* diatur dalam *awig-awig desa pakraman*. Pasal 8, *prajuru desa pakraman* mempunyai tugas: (a) melaksanakan *awig-awig desa pakraman*; (b) mengatur

penyelenggaraan upacara keagamaan di *desa pakraman*, sesuai dengan sastra agama dan tradisi masing-masing.³¹

Tampaknya, apabila dilihat dari produk hukum perda desa adat, persoalan-persoalan (sengketa adat) lebih ditekankan atau diselesaikan pada *bendesa* adat karena ia sebagai hakim perdamaian desa, walaupun ada Majelis Pembina Lembaga Adat bentukan Gubernur (sesuai dengan Perda Desa Adat Pasal 12, Ayat (1,2, dan 3)). Namun, dalam realitas politik, peranan gubernur, bupati/wali kota, camat sampai ke tingkat desa/kelurahan sangat dominan peranannya. Mengingat produk hukum di atasnya mempengaruhi perilaku politik pejabat dalam mengambil kebijakan. Di sini terjadi "kontroversi" antara peranan pemerintah dinas dengan pemerintah adat karena pemerintah dinas banyak mengambil peran dalam sengketa adat.

Kalau ditilik kembali perda *desa pakraman*, sepertinya *desa* adat (*prajuru* desa adat) memiliki atasan, seperti: majelis alit *desa pakraman* (tingkat kecamatan); majelis madya (tingkat kabupaten/kota; majelis utama (tingkat provinsi) (lihat Pasal 14, Perda *Desa Pakraman*). Dalam pemilihan majelis madya berproses dari "bawah" ke "atas" sampai ke tingkat provinsi (lihat Pasal 15, Perda *Desa pakraman*). Untuk menjamin tugas dan wewenang mejelis *desa pakraman* dituangkan dalam Pasal 16, Ayat (1). Dalam hal ini, majelis *desa pakraman* mempunyai tugas:

- a. mengayomi adat istiadat;
- b. memberikan saran, usul, dan pendapat kepada berbagai pihak baik perorangan, maupun kelompok/ lembaga, termasuk pemerintah tentang masalah-masalah adat;
- c. melaksanakan setiap keputusan *paruman* dengan aturan-aturan yang ditetapkan;

31 Perda *Desa pakraman* Nomor 3 Tahun 2001 Pasal 7, dan Pasal 8.

- d. membantu penyuratan *awig-awig*; dan
- e. melaksanakan penyuluhan adat istiadat secara menyeluruh.³²

15

Pasal 16, Ayat (2), majelis *desa pakraman* mempunyai wewenang: (a) memusyawarahkan berbagai hal yang menyangkut masalah-masalah adat dan agama untuk kepentingan *desa pakraman*; (b) sebagai penengah dalam kasus-kasus adat yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat desa; (c) membantu penyelenggaraan upacara keagamaan di kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi.

Kemudian mengacu pada Keputusan Camat Kuta Nomor 17 Tahun 2006, tentang Pembentukan Majelis Alit Kecamatan Kuta Periode 2006-2011, adapun tugas Majelis Alit Kecamatan Kuta adalah:

- a. Melaksanakan pembinaan kepada desa adat dan lembaga-lembaga naungan desa adat se-Kecamatan Kuta;
- b. menjabarkan program dan ketetapan *paruman* agung, Ketetapan Majelis *Desa pakraman* Bali, *paruman alit* dan ketetapan *paruman alit*;
- c. memberikan pertimbangan, dan melaksanakan koordinasi dengan Majelis Madya Kabupaten Badung, di samping membantu Camat Kuta dalam rangka menyelesaikan/menangani permasalahan adat di Kecamatan Kuta;
- d. menyelenggarakan *Paruman Alit* Majelis Kecamatan Kuta; dan
- e. bertanggung jawab serta melaporkan segala pelaksanaan tugasnya kepada Camat Kuta.

1

32 Perda *Desa pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 16, Ayat (1).

Kekayaan Desa Pakraman

Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 mengamanatkan tentang harta kekayaan desa adat pada Pasal 14, 15, dan 16. Dalam Pasal 14, Ayat (1, 2, 3, 4, dan 5) disebutkan seperti di bawah ini.

1. Harta kekayaan desa adat adalah harta kekayaan yang telah ada yang kemudian dan yang akan datang menjadi hak milik desa adat berupa harta tidak bergerak dan yang bergerak.
2. Pengelolaan harta kekayaan desa adat dilakukan oleh *prajuru* desa adat sesuai dengan *awig-awig* desa adat yang bersangkutan.
3. Penggunaan harta kekayaan desa adat diluar kepentingan desa adat selalu atas keputusan *paruman*.
4. Setiap pengalihan/perubahan status hak atas tanah ayahan desa adat harus mendapat persetujuan *paruman* desa adat;
5. Pengawasan terhadap harta kekayaan desa adat dilakukan oleh gubernur kepala daerah beserta aparat bawahannya atau pejabat lain yang ditunjuk.³³

Pendapatan desa adat dituangkan dalam Pasal 15, Ayat (1 dan 2) adalah sebagai berikut.

1. Pendapatan desa adat diperoleh dari:
 - a. pendapatn sendiri yang diperoleh dari hasil-hasil kekayaan desa adat.
 - b. sumbangan dari masyarakat.
 - c. urunan dari *krama desa* adat.
 - d. urunan dari *krama desa* adat.
 - e. pendapatan lain yang sah.
2. Cara dan besarnya pungutan yang tersebut Ayat (1) sub a dan d ditetapkan dalam *awig-awig* desa adat.

³³ Perda Desa Adat Nomor 6 Tahun 1986, pasal 14.

Pasal 16, Ayat (1), pendapatan desa adat sebagai dimaksud Pasal (15) dipergunakan untuk pembinaan dan pembangunan di desa adat yang bersangkutan; Ayat (2), tata pengelolaan dan penggunaan pendapatan desa adat sebagai dimaksud Ayat (1) pasal ini diatur dalam awig-awig desa adat yang bersangkutan. Untuk mengimplementasikan pasal-pasal dalam perda desa adat, Prajuru Desa Adat Kuta akan mengacu pada perda tersebut yang dituangkan dalam Awig-awig Desa Adat Kuta Tahun 1992.

Dalam Awig-awig Desa Adat Kuta Tahun 1992, Pasal 25 *indik druwen desa* dan Pasal 26 tentang penggunaan *druwena desa*. Pasal 25, *padruwen Desa* Adat Kuta *sekadi ring sor*:

1. *Kahyangan desa, mekadi kahyangan tiga, pura desa, pura puseh, pura dalem kahyangan, pura penataran, pura penyarikan, pura merajapati, lan siosan punika.*
(Tempat peribadatan desa, seperti pura-pura Kahyangan Tiga yaitu pura Desa, pura Puseh, pura Dalem Kahyangan, pura Penataran, pura Penyarikan, pura Meraja pati, dan yang lainnya.
2. *Setra wenten lima (peleban), mekadi.*
(Kuburan yang terdiri lima bagian:
 - a. *Setra anak alit dados setra bebajangan, megenah ring wewidangan Br. Pemamoran.*
(Kuburan anak-anak, yang terletak di wilayah banjar Pemamoran, yang dinamai Setra Bebajangan.
 - b. *Setra anak alit dados setran bikul megenah ring wewidangan Br. Pande Mas.*
(Kuburan anak anak yang terletak di wilayah banjar Pande Mas, menjadi kuburan tikus).
 - c. *Setra ageng megenah ring wewidangan Br. Tebasari, utawi sema kangin, mewasta Setra Kepuh Rangdu.*

(Kuburan umum bagi anggota masyarakat desa Kuta, yang terletak di wilayah banjar Tebasari, yang sering disebut *Sema Kangin*, yang dinamakan *Setra Kepuh Rangdu*.

- d. *Setra ageng megenah ring wewidangan Br. Tegal/ring pesisi utawi sema kauh mewasta Setra Asem Celagi.*

(Kuburan umum bagi Anggota masyarakat desa Kuta, terletak di wilayah banjar Tegal yaitu di pantai yang sering disebut *sema Kauh*, yang dinamai *setra Asem Celagi*.

- e. *Setra ageng megenah ring wewidangan Br. Anyar/ pesisi utawi sema piling-piling, mewasta Setra Piling-piling.*

(Kuburan umum bagi anggota masyarakat desa Kuta yang terletak di wilayah banjar Anyar yang dinamai *setra Piling-piling*

3. *Tanah bukti pura merupa tanah tegalan lan sawah makwehnia: 2 (dwang) bidang dwe pura kahyangan, abidang dwe pura penyarikan, dwang bidang dwe pura puseh, abidang sawah dwe pura penyarikan, abidang sawah dwe Pura desa, nwaah wenten catetane ring unkur buku awig-awig puniki.*

(Tanah bukti pura yang merupakan tanah ladang dan sawah yaitu: dua persil adalah bukti pura Kahyangan, sebidang (satu persil) bukti pura Penyarikan, dua persil bukti pura Puseh, sebidang sawah bukti pura Penyarikan, sebidang sawah bukti pura Desa, tanah-tanah bukti pura tersebut di atas, tercatat di bagian belakang awig-awig ini).

4. *Piranti-piranti desa luih ipun.*

(Bangunan-bangunan milik Desa antara lain:)

- a. *Wewangunan kahyangan desa.*

(Bangunan-bangunan pura yang disebut *Kahyangan Desa*).

- b. *Bale banjar saha bale kulkul ring soang-soang banjar.*
(Bangunan bale banjar dan bale kulkul pada masing-masing banjar).
 - c. *Margi-margi druwen desa sane keempon tur kepiara antuk banjar manut pararem.*
(Jalan-jalan desa yang dirawat dan dipelihara keutuhannya oleh banjar sesuai dengan aturan tambahan atau *Pararem desa*).
5. *Lelanguan mekadi tetabuhan lan ilen-ilen luih ipun.*
(Alat-alat kebutuhan adat dan agama, baik yang sakral maupun yang tidak sakral dan yang merupakan suatu hiburan antara lain.
- a. *Kulkul ring pura desa saha kulkul banjar ring soang-soang banjar.*
(Kentongan yang berada di pura Desa dan kentongan yang berada di banjar masing-masing).
 - b. *Pecanangan lan patapakan ring pura kahyangan tiga.*
(Patung - patung yang merupakan simbolis dari manifestasi Tuhan, yang disebut Pecanangan, yang berada di *Pura Kahyangan Tiga*).
 - c. *Ilen-ilen wali pura mekadi pependetan.*
(Perlengkapan upacara yang disebut papendetan)
 - d. *Gong kedruwe antuk soang-soang banjar ring sewidangan Desa Adat Kuta.*³⁴
(Gamelan Gong yang dimiliki oleh masing-masing banjar yang berada di wilayah *Desa Adat Kuta*).

6
Pawos 26:

- 1. *Prajuru wenang ngetangan druwen desa, keanggen prabeyan wewangunan utawi pengaci ring pura kahyangan desa.*
(Prajuru berwenang untuk mengolah/mengatur milik

34 *Awig-awig* Desa Adat Kuta, pasal 25.

desa khususnya tanah yang dimanfaatkan untuk membiayai bangunan⁶ bangunan milik Desa, dan membiayai upacara di *Pura Kahyangan Desa*).

2. *Nyaberan pesamuan desa/banjar, petengen patut nyiarang sapemargin druwe ring krama saha ilikita pastika, antuk kelian kesarengin antuk penyarikan.*

(Disetiap rapat-rapat desa atau banjar, bendahara desa wajib mengumumkan keadaan keuangan desa dilengkapi dengan bukti-bukti transaksi, yang diikuti oleh sekretaris).

- ⁶
3. *Sakaluiring padruwen desa/banjar patut wenten ilikitania.*
(Semua yang dimiliki oleh desa harus ada bukti kepemilikannya).

Berdasarkan ketentuan normatif di atas, kekayaan Desa Adat Kuta berupa kekayaan material dan immateriil, baik yang telah ada maupun yang akan ada. Dinamika masyarakat dan perkembangan kemajuan zaman berdasarkan kebijakan politik dan proses hukum memungkinkan desa adat mendapatkan “aset-aset” yang diperjuangkan oleh desa adat. Lahirnya Perda Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988, tentang Lembaga Perkreditan Desa, Pasal 1, huruf g, LPD adalah lembaga perkreditan desa yang merupakan suatu badan usaha simpan pinjam yang dimiliki desa adat; yang selanjutnya yang disebut desa adalah desa adat yang terdapat di dal⁴ wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Bali (sesuai dengan *Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali*) Pasal 2, Ayat (1).

Selanjutnya, pada tiap-tiap desa dalam wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II didirikan LPD;

Ayat (2), demi tercapainya daya guna dan hasil guna, maka beberapa desa dapat digabung untuk didirikan satu LPD; Ayat (3), LPD dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) didirikan atas kuasa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Pasal 3, Ayat (1), LPD adalah salah satu lembaga desa yang merupakan unit operasional serta berfungsi sebagai wadah kekayaan desa yang berupa uang atau surat-surat berharga lainnya; Ayat (2), pendayagunaan LPD diarahkan kepada usaha-usaha peningkatan taraf hidup *krama desa* untuk menunjang pembangunan desa. Pasal 14, Ayat (1), pembagian keuntungan bersih (pendapatan setelah dikurangi seluruh biaya) pada akhir Tahun ditetapkan sebagai berikut.

- a. Cadangan umum/modal 40%.
- b. Cadangan tujuan 20%.
- c. Dana Pembangunan Desa 20%.
- d. Jasa Produksi 10%.
- e. Dana Pembinaan LPD 5%.
- f. Dana Sosial 5%.³⁵

Kemudian Pasal 14, Ayat (2), dana pembangunan desa sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf (c) setiap tahun diserahkan kepada desa yang dipergunakan untuk membiayai pembangunan.

2.3.2.3 Pecalang

Sebelum membicarakan *pecalang* di Bali sebagai produk peraturan lokal di Bali, yaitu Perda *Desa pakraman*

35 Perda Provinsi Bali No. 2 Tahun 1988 tentang LPD, Pasal 14, Ayat (1).

¹ Nomor 3 Tahun 2001, kemudian diadakan perubahan berdasarkan *Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2003*, Pasal 17. Dalam hal ini, Perda tersebut menyatakan sebagai berikut.

1. Keamanan dan ketertiban wilayah *desa pakraman* dilaksanakan oleh *pacalang*.
2. *Pacalang* melaksanakan tugas-tugas pengamanan dalam wilayah *desa pakraman* dalam hubungan pelaksanaan tugas adat dan agama.
3. *Pacalang* diangkat dan diberhentikan oleh *desa pakraman* berdasarkan *paruman* desa.³⁶

Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 tidak secara tegas menyebutkan lembaga *pecalang* ini³⁷, walaupun secara historis lembaga ini pada masing-masing desa adat telah ada. Di *Desa Pakraman Kuta*, tempat penelitian penulis, *pecalang* sudah dimasukkan dalam *Awig-awig Desa Adat Kuta Tahun 1984*. Dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta disebutkan sebagai berikut:

⁶ Pawos 55:

(1) *Upacara rahina nyepi/sipeng patut kemargiang catur peberatan kadi ring sor.*

(Pada upacara untuk menyambut tahun baru Isaka yaitu Nyepi ada empat poin peraturan yang disebut *Catur Bratha Panyepian*, yang harus ditaati yaitu sebagai berikut:

⁶ berikut:

1. *Amati geni, sejawaning ; -meduwe rare durung yusa tigang sasih ring genah rare inucap, - matepetin, ring*

³⁶ ⁴ *Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001*, Pasal 17.

³⁷ Penjelasan *Perda Desa Adat Nomor 6 Tahun 1986*, Pasal 6, *Ayat (1)* a. Di samping fungsi yang disebutkan huruf (a) pasal ini, maka desa adat juga berperan di dalam menciptakan keamanan lingkungan (dengan adanya *pecalang*, sistem *gebagan*, dan sebagainya).

6

genah sang sungkan; - madruwe layon ring genah sawe inucap.

(Amati geni: yaitu tidak boleh menyalakan api, termasuk lampu dan lain-lain, kecuali anggota keluarga yang mempunyai bayi belum berumur tiga bulan, orang sakit, dan atau mempunyai kematian).

6

2. *Amati karya tan kengin anyambut gawe, sejawaning pecalang desa lan prajuru dinas miwah sang polih uwak-uwakan (izin) antuk ilikita pastika sakeng sang mawarat.*

(Amati karya: yaitu tidak boleh melakukan pekerjaan apapun, kecuali Pecalang, prajuru dinas, atau yang mendapat izin yang dilengkapi dengan surat izin dari Pemerintah).

3. *Amati lampah, tan kengin melelungayang.*

(Amati lampah; yaitu tidak boleh bepergian atau keluar rumah).

6

4. *Amati lelanguan, tan kengin mesuara gora, meoneng-onengan (mepalian) lsp.*

(Amati lelanguan: tidak boleh mengadakan hiburan-hiburan yang sampai menge-luarkan suara keras)

6

(2) *Prade wenten krama amurug brata penyepian, kadanda manut pararem, sane kemargiang antuk pacalang desa lan petugas dinas.*

(Apabila ada warga atau anggota masyarakat yang melanggar peraturan tersebut diatas, akan didenda menurut perarem, yang dilaksanakan oleh pecalang desa atau petugas dinas).

(3) *Riwusan dina Nyepi kewastaning Ngembak Geni, mapiteges pengelukaran yogasemadi kadulurin antuk pangaksama, soang-soang krama desa/Banjar ring Desa Adat Kuta, maka*

*cihna pengawit Icaka Warsa.*³⁸

(Setelah hari Nyepi dinamai ngembak geni, yang artinya menyudahi bratha panyepian yang dilanjutkan dengan saling memaafkan antar keluarga dilingkungan banjar di *Desa Adat Kuta*, yang menandakan dimulainya tahun baru Isaka).

Dari paparan *Awig-awig* Desa Adat Kuta tersebut bahwa *pacalang* secara normatif berdiri tahun 1984 di Desa Adat Kuta dan sudah dilindungi. Ia bertugas untuk *kesukertan jagat ring penyepian*, yaitu mulai dari *melis/mekiis* atau *melasti* sampai pengamanan brata penyepian.

Pecalang di Desa Adat Kuta ini sangat disakralkan dan hanya bertugas pada hari raya Nyepi (agama). Barangkali di *desa pakraman* lain berkembang, yakni membantu desa dinas dalam penertiban penduduk, tetapi di Desa Adat Kuta khusus untuk kepentingan agama³⁹.

Pada saat *pemelisan/mekiis* di Desa Adat Kuta, jumlah anggota *pecalang* di desa tersebut 39 orang. Apabila *pecalang* ada tugas-tugas lain, maka harus mendapat izin dari desa adat atau perintah *Bendesa* Adat Kuta. Menurut pencetus *pecalang* di Desa Adat Kuta, I Made Minder, *pecalang* Desa Adat Kuta diilhami oleh *pacalang* yang ada di *Banjar* Adat Bengkel pada waktu Gubernur Bali Ida Bagus Mantra melaksanakan Pesta Kesenian Bali yang mempergunakan *pecalang* sebagai pengamanan Pesta Kesenian Bali. Peranan *pecalang* Desa Adat Kuta, di samping mengatur jalannya *pemelastian* dalam perayaan Nyepi, juga ketika hari raya Nyepi Saka 1930 berfungsi untuk menjaga ketenangan dan ketertiban di desa adatnya. Berdasarkan laporan

38 *Awig-awig* Desa Adat Kuta, P pasal 55.

39 Wawancara dengan I Made Minder Mantan Kelian Pecalang Desa Adat Kuta, 4 Maret 2008 pada saat upacara Melasti di Desa Adat Kuta di Pantai Kuta.

pemberitaan SCTV pada Jumat, 7 Maret 2008, Pecalang Desa Adat Kuta telah menangkap seorang wanita (wisatawan Nusantara) berkeliaran di pantai Kuta.

Berdasarkan laporan I Made Minder (penasihat *Pecalang* Kuta), ketika Konggres PDI Perjuangan di Grand Bali Beach Sanur, pemuda Kuta pro-Megawati sempat dijadikan *pecalang* partai untuk mengamankan kongres. Hal ini terkait dengan tokoh Desa Adat Kuta, Drs. I Made Sumer, Apt., yang menjadi tim khusus kesehatan pada kongres tersebut dan meminta kepada pemuda Kuta untuk ikut mengamankan kongres di Sanur (Foto 5.1 dan 5.2, aktivitas *pecalang* dalam pentas budaya dan agama khususnya *pemelastian* Desa Adat Kuta, Selasa, 4 Maret 2008). Pada saat kegiatan *pemelisan* di Desa Adat Kuta, peneliti sempat berfoto bersama Kelian *Pecalang* Desa Adat Kuta di lokasi Pantai Kuta (seperti Foto 5.1). dalam hal ini Kesibukan seorang *pecalang* dalam mengatur arus lalu-lintas dalam ritual *pemelisan* sangat kental dibandingkan dengan polisi lalu-lintas di depan Pura Desa Adat Kuta (seperti Foto 5.2).

Foto 2.2

Kelian Pecalang Kuta dengan Peneliti ketika pemelastian di Desa Adat Kuta, Selasa, 4 Maret 2008



Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara 2008

Foto 2.3
Pecalang Kuta sedang Mengatur Lalu Lintas di Depan Pura
Desa Adat Kuta, Selasa, 4 Maret 2008 pada saat Pemelastian
Tahun Baru Çaka 1930



Sumber: Foto dan Dokumentasi I Wayan Wesna Astara 2008

Pada saat pemelastian di Desa Adat Kuta pada Selasa, 4 Maret 2008, *pecalang* berfungsi sebagai pengatur jalannya upacara *pemelastian* di depan pura desa sampai ke Jalan Pantai Kuta tempat upacara tersebut berlangsung (di depan Hard Rock Cafe). Demikian juga di Pantai Kuta, *pecalang* ini bertugas mengatur jalannya upacara *pemelastian* sehingga berjalan tertib. *Pemelastian* untuk perayaan Nyepi Çaka Tahun 1930 juga ditonton oleh wisatawan asing. Ketika wisatawan merapat sampai ke tempat upacara, di sana *pecalang* berfungsi sebagai *guiding* (pemandu) untuk menyampaikan hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan yang perlu diketahui oleh wisatawan. *Pecalang* dalam menjalankan tugas dan fungsinya dilengkapi dengan keris, HT, dan sempritan. Keris sebagai simbol senjata tradisional untuk menjaga diri, sedangkan HT adalah sebagai alat komunikasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya di lapangan. Selanjutnya, sempritan adalah alat mengatur lalu-lintas jalan dalam pelaksanaan upacara *pemelastian*. Berkaitan dengan hal tersebut informan kunci

dan Bendesa Adat Kuta, I Gusti Ketut Sudira, menyatakan sebagai berikut.

"*Pecalang* ini sudah ada sebelum dikeluarkan Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001. Hal ini membuktikan bahwa Desa Adat Kuta, secara adat dan agama yang berkaitan dengan daerah Kuta sebagai daerah pariwisata memproteksi diri agar kegiatan agama dapat dilaksanakan dengan tertib dan aman dengan penjagaan *pecalang* desa adat. Untuk itu, *pecalang* yang ada di desa Kuta tidak menyebut dirinya *Pecalang Desa pakraman* Kuta. Namun tetap menyebut dirinya sebagai *Pecalang* Desa Adat Kuta karena Desa Adat Kuta tidak menerima nama *Desa Pakraman*." (Wawancara dengan I Gusti Ketut Sudira, 30 April 2007)

Ungkapan tersebut di atas menggambarkan bahwa *pecalang* di Desa Adat Kuta sudah ada sebelum terbentuknya Perda *Desa Pakraman*. Tujuannya memngantisipasi pengamanan *pemelisan* dan *tapa brata penyepian* di Desa Adat Kuta sebagai daerah pariwisata (lihat Foto 2.4)

Foto 2.4

Pecalang Kuta bersama Wisatawan Jepang di Pantai Kuta saat Pemelastian, Selasa, 4 Maret 2008.



2

Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara 2008.

Dalam hal ini, Biro Bina Mitra Polda Bali dan Dinas Kebudayaan Bali, Tahun 2005 menyebutkan bahwa jumlah anggota *pecalang* di Bali sebanyak 5970. Selanjutnya, apabila data tersebut dianalisis, maka dapat digambarkan bahwa dari 1424 *desa pakraman* yang ada di Bali, baru 607 *desa pakraman* yang memiliki *pecalang*, sedangkan sisanya sebanyak 58,6% belum memilikinya, yakni dengan alasan belum terlalu mendesak, di samping masalah keamanan sudah ditangani oleh polisi. Namun, kini jumlah *pecalang* diseluruh Bali mencapai 7352 orang (Mertha, 2008:17).

Pecalang menjadi populer, kemudian mendapat tempat "istimewa", setelah dianggap "sukses" mengamankan kongres PDI Perjuangan di Hotel Bali Beach Sanur, Oktober 1998 (Majalah Sarad Nomor 31, Oktober 2002). Selanjutnya, di Desa Adat Kuta, *pecalang* sudah berperan dalam ritual agama Hindu *Pemelisan* dan disuratkan/ditulis dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta Tahun 1992.

Dalam wawancara penulis dengan Ketua DPRD Provinsi Bali periode 2004-2009, Ida Bagus Putu Wesnawa, B.A. disebutkan sebagai berikut.

"Pecalang PDI Perjuangan" pada saat kongres dimunculkan, mengingat pada saat itu tidak memiliki dana cukup banyak dalam pengamanan kongres. Kemudian, Wesnawa sebagai Ketua DPD PDI Perjuangan Provinsi Bali mengambil inisiatif untuk membentuk pengamanan swakarsa dari partai yang berbasiskan budaya Bali dan tidak terlalu mahal. Pilihannya adalah *pecalang* yang busana *slempot poleng, destar* (udeng) merah dengan rompi yang bertuliskan "Pecalang PDI Perjuangan". Hal yang paling penting dalam hal ini "Pecalang PDI Perjuangan Bali" *matur piuning* pada pura-pura *sad kahyangan* yang ada di Bali untuk memohon kerahayuan dan keselamatan kongres dan *pecalang* sebelum melaksanakan tugas *diketis tirta* untuk keselamatan.⁴⁰

40 Wawancara dengan Ida Bagus Putu Wesnawa ,B.A. Pada tanggal 26 Pebruari 2008 di Gedung DPRD Provinsi Bali Renon

Ungkapan tersebutkan di atas ada hubungan dengan keselamatan para petugas lapangan (*pecalang*) dengan *kerahayuan* Pulau Bali yang dijadikan tempat Kongres oleh PDI Perjuangan. Cara ini ditempuh oleh PDI Perjuangan Bali untuk membedakan atribut keamanan masing-masing PDI Perjuangan provinsi lainnya di Indonesia. Menurut Rahardjo (2007:37), saham komunitas lokal dalam partisipasinya mengamankan dan menertibkan kongres ternyata cukup besar, seperti yang dilakukan oleh "*pecalang* yaitu polisi adat Bali."

Kemudian, setelah dianggap sukses mengamankan kongres PDI Perjuangan, *pecalang* kembali diaktifkan dalam mengamankan berbagai kegiatan PDI Perjuangan, seperti Rapat Kerja Nasional IV yang dilakukan 17 Juli 2002 di Hotel Kartika Plaza Kuta. *Pecalang* juga ikut berpartisipasi dalam pertemuan internasional bidang lingkungan, yakni Prep Com IV yang digelar 27 Mei – 10 Juni 2002 di Nusa Dua. Demikian pula, *pecalang* aktif pada saat evakuasi korban bom di Kuta (Bom Bali 12 Oktober 2002), mengamankan sidang kasus Bom Bali (Amrozi Cs) yang digelar di Gedung Nari Graha Denpasar, yakni Mei 2003 (Windia, 2004:94).

Dalam realitas sosial, fungsi *pecalang* mengalami pergeseran seperti menjadi tukang parkir, di samping seperti yang disebutkan di atas, bahkan penyelenggaraan keamanan yang dilakukan oleh *pecalang* dalam upacara adat di Bali semakin melebar, tidak jarang (bahkan pada umumnya) untuk kegiatan-kegiatan pengamanan umum, bukan lagi untuk kepentingan adat sehingga hal ini telah mengabaikan kepentingan umum. Salah satu contoh, penutupan jalan umum kerana ada penyelenggaraan upacara adat sehingga masyarakat umum bingung, harus melalui jalan yang mana bahkan mereka terjebak. Hal ini

Denpasar.

karena kesalahan teknis dalam penutupan jalan atau tanpa koordinasi dengan pihak kepolisian (Polda Bali, 2002:1).

Dalam konteks di atas, Pasek Diantha (2002:22) menyarankan perlu dibuatkan perda tentang *pecalang* yang memuat hal-hal seperti: persyaratan, susunan organisasi, lingkup tugas dan wewenang, hak dan kewajiban, kode etik, dan sanksi. Selain itu, perlu dilakukan penataan tentang fungsi *pecalang* secara berkala oleh majelis *desa pakraman* dan institusi yang terkait sehingga terjadi paralelisasi antara nilai-nilai tradisional dengan aturan formal sehingga tidak terjadi kontradiksi.

Secara yuridis, dalam konstitusi negara, diakui keberadaan lembaga-lembaga tradisional yang berupa masyarakat hukum adat (*volkgemeen schappen*) pada UUD 1945. Dalam hal ini, dengan amandemen II secara lebih tegas diakui keberadaan masyarakat hukum adat (desa adat/*desa pakraman* di Bali pada Pasal 18 B, Ayat (2), yakni sebagai berikut.

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Dari kutipan di atas, tampak bahwa ada semacam kesamaan arah (paralelisasi) antara tujuan masyarakat tradisional dan tujuan organisasi modern (negara). Paralelisasi ini memiliki makna pengakuan (*recognition*) oleh konstitusi terhadap keberadaan masyarakat tradisional. Demikian juga sebaliknya, masyarakat tradisional mengakui keberadaan konstitusi (termasuk di dalamnya *Rechtsidee*: Pancasila) dan undang-undang negara (Pasek Diantha, 2002:10).

Contoh pengakuan masyarakat tradisional/Desa Adat Kuta terhadap Pancasila, UUD dan undang-undang negara dapat

dilihat dalam ketentuan ¹ *Awig-awig Desa Adat Kuta*, Pawos 2 menyatakan, *Desa Adat Kuta* puniki ngemanggahang pamikukuh : (a) Pancasila, (b) UUD 1945 pemekas Pasal 18, (c) Perda Nomor 6 Tahun 1986 Provinsi Bali, (d) *Trihita Karana manut tatwaning Bhuyana Agung* (*Awig-awig Desa Adat Kuta*, Pasal 2).

Ungkapan tersebut mencerminkan bahwa dalam realitas budaya, *pecalang* memberikan kontribusi yang cukup besar dalam pengamanan lokal (desa adat) dalam kegiatan keagamaan dan adat. Dalam kaitan ini, Wiana (2002:2) dalam bahasa Bali "Kepara" atau Bali Lumrah, kata *pecalang* berasal dari kata '*celang*' yang artinya tajam indera penglihatan dan pendengarannya. Orang-orang yang memiliki penginderaan yang tajam inilah umumnya dipilih oleh *krama desa* untuk melakukan tugas-tugas pengamanan *desa pakraman*. Mereka yang mendapat tugas pengamanan inilah yang disebut dengan *pecalang* (Wiana, 2002:2).

Tulisan tentang *pecalang* dalam bentuk orasi ilmiah untuk jabatan guru besar tetap dalam bidang Ilmu Hukum Pidana telah ditulis oleh Mertha (2008:3) dengan judul "Relevansi Transformasi Pacalang terhadap Tugas dan Fungsi Polri dalam Mencegah dan Menanggulangi Kejahatan" di Universitas Udayana Tahun 2008. Dalam hal ini *pacalang* bukanlah monopoli masyarakat Bali, tetapi juga di luar daerah Bali, seperti di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan NTB. *Pecalang* itu memiliki kesamaan, yakni menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, tetapi berbeda dalam ruang lingkup wilayah dan jenis-jenis tugas serta fungsinya. *Pecalang* di Jawa Barat berfungsi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Di Karawang di kenal juga istilah *pecalang*, tetapi berbeda dengan *pecalang* di Kuningan. *Pecalang* di Karawang bertugas sebagai tim sukses bagi seorang calon *kuwu* atau calon lurah. Namun,

di daerah Pariangan disebut "usung-esang". Sudah merupakan ketentuan tidak tertulis bahwa calon *kuwu* harus menggunakan tenaga *pecalang* untuk berkampanye. Mereka mendapat bayaran, makanan, rokok, dan kadang-kadang bonus. Selain itu, dikenal pula istilah *jagabaya* atau *kuisi* yang fungsinya sebagai pelaksana keamanan internal, seperti polisi pada masa sekarang.

Selanjutnya, *pecalang* di NTB Mataram bernama *dharma wisesa* yang dibentuk Tahun 2000. Tujuannya, memperkokoh rasa persatuan dan kesatuan warga melalui aktivitas yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban dan aktivitas sosial di lingkungannya dan tidak ada kaitan dengan tim sukses lurah atau pilkada.

2.3.3 *Awig-awig*

Desa Adat (*desa pakraman*) sebagai *desa mawacara* di Bali merupakan suatu lembaga sosial-religius (Hindu). Pengakuan atas konsep *desa mawacara* bahwa masing-masing desa mempunyai tatanan dan adatnya sendiri sehingga membawa konsekuensi akan adanya keanekaragaman *awig-awig* desa adat (*desa pakraman*). Dengan kata lain, adanya perbedaan *awig-awig* yang berlaku di desa yang satu dan di desa lainnya merupakan suatu hal yang dapat dibenarkan. Oleh karena *awig-awig* merupakan aturan tertulis ataupun tidak tertulis yang berlaku bagi desa adat yang bersangkutan. Sebutan lain, dari *awig-awig* ada *sima*, *dresta*, *adat*, *gama*, *pangeling-eling*, *geguat*, *perarem*, *tunggul*, dan *pemargi* (P. Windia, 2008:67).

Awig-awig pada umumnya tidak tertulis, sedangkan yang ditulis pada zaman dulu disebut *pengeling-eling* atau *tunggul* (catatan). Dalam Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, tidak disebutkan definisi apa itu *awig-awig*, seperti dalam Perda Desa pakraman Nomor 3 Tahun 2001. Dalam Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001, Pasal

1, huruf (11), *awig-awig* adalah aturan yang dibuat oleh *krama* dan/atau *krama banjar pakraman* yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan *Trihita Karana* sesuai dengan desa mawacara dan *dharma agama* di *desa pakraman/banjar pakraman* masing-masing. Pada perda desa adat tersurat dan "diperintahkan" dalam Pasal 7, Ayat (1) setiap desa adat agar memiliki *awig-awig* yang tertulis; Pasal 7, Ayat (2) *awig-awig* desa adat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kegigihan untuk *menyuratkan/menulis awig-awig* yang diperintahkan oleh perda desa adat, bermula pada Tahun 1969, yaitu ketika dilaksanakan Seminar Hukum I tentang "Pembinaan *Awig-awig* Desa dalam Tertib Masyarakat", tanggal 8-9 September 1969 oleh Fakultas Hukum Universitas Udayana bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi Bali. Beberapa simpulan seminar tersebut mengisyaratkan agar setiap *awig-awig* desa dibuat dalam bentuk tertulis. Dalam waktu singkat supaya diusahakan penulisannya, dengan catatan, sambil menunggu proses penulisan tersebut, *awig-awig* yang tidak tertulis masih tetap mempunyai kekuatan dan berlaku sebagaimana biasa. Di dalam penulisan *awig-awig* oleh desa, supaya diperhatikan sistematika yang menjamin adanya suatu susunan yang mudah dipahami dan dipergunakan (P. Windia, 2008:76).

Berdasarkan gagasan-gagasan dalam seminar itu dan terinspirasi oleh simpulan seminar tersebut, maka pada tanggal 30 Agustus 1971 Jawatan Agama Hindu dan Budha Provinsi Bali mengeluarkan buku yang berjudul "Tata Nuntun Miwah Midabdaban Desa Adat ring Bali". Sesuai dengan judulnya, buku ini berisi tata cara menulis *awig-awig* beserta hal-hal yang sepatutnya dituangkan dalam *awig-awig* tertulis agar desa adat di Bali dapat

berjalan sesuai dengan harapan. Kemudian, pada Tahun 1973, dilanjutkan dengan mengeluarkan "Imba *Awig-awig* Desa Adat ring Bali" oleh jawatan yang sama. Puncak proses dan dinamika untuk mewujudkan *awig-awig* yang tertulis adalah dengan dikeluarkannya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Dengan lahirnya Perda desa adat, semua desa adat di Bali "diperintahkan" untuk segera menyusun *awig-awig* tertulis dengan format yang dikeluarkan oleh Biro Hukum Provinsi Tingkat I Bali. Dalam hal ini, sebutan *sima*, *dresta*, *adat*, hukum adat, *gama*, *perarem*, *pengeling-eling*, *tunggul*, *geguat*, hampir tidak ada lagi dalam *awig-awig* tertulis dan diganti dengan sebutan yang sama, yaitu *awig-awig* dan *perarem*. Hal-hal yang belum jelas (terlalu umum) dalam *awig-awig*, diatur lebih detail dalam *perarem desa*. Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa *perarem* tidak lagi merupakan sinonim *awig-awig*, melainkan merupakan ketentuan tentang pelaksanaan lebih lanjut (lebih detail) dari *awig-awig* (*Ibid*, hal. 77).

Selanjutnya, perlu diingatkan bahwa penyuratan *awig-awig* yang sangat detail untuk mengatur kebutuhan hidup masyarakat serta pelaksanaannya yang kaku justru merupakan sumber terjadinya konflik adat. *Awig-awig* yang mengikat warga masyarakat sangat ketat sehingga warga masyarakat tidak bebas menggunakan *awig-awig* sebagai landasan berinteraksi. Begitu pula pelaksanaan *awig-awig* sangat kaku, yang menyebabkan warga masyarakat tidak dapat berkembang sesuai dengan tuntutan dan dinamika masyarakat. Oleh karena itu, nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat menjadi sumber atau bahan dalam penyuratan *awig-awig*. Demikian pula moral yang baik dari para pelaksana *awig-awig* menjadi panutan

bagi warga masyarakat.

Awig-awig desa adat di Bali sebagai hukum adat dilaksanakan oleh fungsionaris hukum adat, yaitu *prajuru* Desa beserta *pecalang* sebagai *jagabaya* desa. *Awig-awig* ini menjadi landasan bagi desa adat/desa *pakraman* dalam menyelenggarakan kekuasaannya yang berkaitan dengan adat, agama, budaya, dan kemasyarakatan, guna mewujudkan ketertiban dan ketentraman masyarakat. *Awig-awig* yang baik di dalamnya mengandung cara-cara penegakan yang baik pula. Ketika *awig-awig* ditegakkan dengan konsekuen dan warga masyarakat telah menggunakan *awig-awig* sebagai landasan berinteraksi dalam pergaulan hidupnya, maka *awig-awig* itu mempunyai makna sebagai sarana mewujudkan ketertiban dan ketentraman masyarakat (Sirtha, 2008:82).

Kemudian, *awig-awig* tentang *tamiu* di Desa Adat Kuta, berjalan sesuai dengan *awig-awig* Desa Adat Kuta, yaitu Pawos/Pasal 4, Ayat (1), *sane kabawos krame desa inggih punika kulawarga agama Hindu, sampun mebanjar suka-duka tur nyungsung Kahyangan Desa Adat Kuta; Pawos/Pasal 4, Ayat (2), sejaba punika kabawos tamiu.*

Kemudian ada hal hal lain yang diatur lebih lanjut dalam *perarem* seperti di bawah ini.

- a. Siapa pun yang punya tanah di Desa Adat Kuta, khususnya yang beragama Hindu *patut tedun mebanjar* di Desa Adat Kuta.
- b. Bagi mereka yang mengontrak tanah di Desa Adat Kuta, pengontrak *mesadok/metanitau* (melaporkan) ke *banjar* di wilayah mereka mengontrak tanah (Wawancara dengan I Made Mastra, 21 September 2008).

Ungkapan tersebut menggambarkan adanya kontrol dari *banjar-banjar* yang ada di Desa Adat Kuta apabila

tinggal di Desa Adat Kuta. Kontrol tersebut dibagi dua. Pertama, terhadap mereka yang bergama Hindu yang telah memiliki tanah, rumah, dan *parahyangan* (sanggah keluarga) agar menjadi *krama banjar*. Kedua, setiap orang yang menyewa tanah agar melapor ke masing-masing wilayah adat *banjar* tempat domisili.

Menurut I Made Mastra, berdasarkan *awig-awig* yang tidak tertulis, hotel-hotel yang ada di Desa Adat Kuta harus *mesadok/metanitahu* atau melapor ke *banjar* adat dan kepala lingkungan. Biasanya informasi ini diperoleh dari kepala kelurahan yang berupa tembusan. Dalam hal ini, kontribusi terhadap desa adat tidak ada komitmen untuk mempekerjakan warga adat, dibiarkan fleksibel, karena desa adat memandang profesionalisme di hotel cukup tinggi sehingga memerlukan tenaga sesuai dengan bidangnya. Di samping itu, Desa Adat Kuta tidak memaksakan kehendak dalam memasukkan tenaga kerja di hotel⁴¹.

Dalam sebuah desa adat sebagai ¹suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah. Dalam hal ini, langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikutan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1, Ayat (c) ³Perda Nomor 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat).

Desa Adat Kuta masih tetap mengacu pada Perda Desa Adat 06/1986, walaupun beberapa tokoh adat dan mantan *bendesa* adat seperti I Made Wendra, I Gusti Ketut Sudira, I Gusti Anom Gumanti, I Made Mastra, mereka tidak mau tahu tentang perda desa adat atau perda *desa pakraman*, karena yang penting adalah *Awig-awig* Desa Adat Kuta.

41 Wawancara dengan I Made Mastra, pada tanggal 21 September 2008, Kelian *Banjar* Pande Mas Desa Adat Kuta

Kemudian, I Made Mastra dengan tegas mengatakan bahwa *desa mawacara*, boleh saja tidak ada perda desa adat ataupun perda *desa pakraman*, tetapi bagi *krama adat* di desa adat Kuta yang dijunjung tinggi adalah *awig-awig* yang menjadi patokan dalam menyelesaikan masalah adat (Wawancara dengan I Made Mastra, Kelian Br. Pande Mas Kuta, 6 April 2007).

Ungkapan ini membuktikan bahwa bagi Desa Adat Kuta yang penting adalah *awig-awig* yang menjadi pedoman utama dalam menyelesaikan persoalan adatnya, kemudian barulah Perda yang terkait. Dalam konteks desa adat ini, jikalau hukum dipandang sebagai kaidah, maka tidak boleh tidak/harus mengakui sanksi sebagai salah satu unsur esensialnya. Hampir semua juris yang berpandangan dogmatik memandang hukum sebagai kaidah yang bersanksi yang didukung oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat. Menurut Sudikno Mertokusumo (dalam Ali, 2002:50-51) sanksi tidak lain merupakan reaksi, akibat atau konsekuensi pelanggaran kaidah sosial. Sebenarnya, banyak definisi tentang sanksi, tetapi esensial sanksi dapat disampaikan sebagai berikut.

- a. Sanksi merupakan reaksi, akibat, atau konsekuensi terhadap pelanggaran atau penyimpangan kaidah sosial (baik kaidah hukum maupun kaidah sosial lain yang nonhukum).
- b. Sanksi merupakan kekuasaan atau alat kekuasaan untuk memaksakan agar ditaatinya kaidah sosial tertentu.

Kemudian, menurut Paul Bohannon (dalam Ali 2002:50-51), "...jadi sanksi adalah perangkat aturan-aturan yang mengatur bagaimana lembaga-lembaga hukum mencampuri suatu masalah untuk dapat memelihara suatu sistem sosial. Dengan demikian, memungkinkan

warga masyarakat hidup dalam sistem itu dengan tenang sesuai cara-cara yang dapat diperhitungkan.”

Adapun sanksi-sanksi berdasarkan *Awig-awig Desa Adat Kuta*, maka yang berwenang memutuskan, sesuai dengan Pawos 73 (*Awig-awig Desa Adat Kuta*) adalah sebagai berikut.

1. *Sane wenang mawosin kadi mutusang wicara ring desa, luih ipun: (a) kelian suka-duka prade sang mawicara patunggalan bebanjaran; (b) kelian desa adat, prade sang mawicara mabinayan bebanjaran.*

(Yang berwenang mengadakan pembicaraan dan memutuskan permasalahan atau perkara di tingkat banjar dan desa yaitu:

- a. Kelihan suka duka apabila permasalahan terjadi dalam satu banjar.
- b. Kelihan Desa Adat apabila permasalahannya terjadi berlainan banjar.

2. *Prade sang mawicara tan wenten cumpu ring tata cara kelian suka-duka mawosin kengin nunas bebandingan ring kerta desa (prajuru adat).*

(Apabila yang bermasalah tidak setuju dengan keputusan kelihan suka duka, maka dapat meminta banding prajuru desa, yang dapat memutuskan berdasarkan *Awig-awig* dan perarem desa).

3. *Taler tan wenten cumpu ring penepas kerta desa kengin numasang wicara ring sang rumawos⁴².*

(Apabila masih belum puas terhadap keputusan prajuru desa, dapat mengajukannya ke Pengadilan).

Persoalan pendatang, dari aspek hukum adat (*Awig-awig Desa Kuta*), terutama non-Hindu dan masyarakat Hindu yang hanya sebagai penduduk pendatang dan tinggal di Desa Adat Kuta, tidak masuk sebagai *krama*

42 *Awig-awig Desa Adat Kuta*

adat Kuta. Hal tersebut tidak dapat dijangkau oleh *awig-awig* ini karena tidak mengikat mereka. Namun, dalam Perda *Desa pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, diharapkan dapat dijangkau melalui Pasal 3, Ayat (6), yakni dengan mengamandemen *awig-awig* desa adat sesuai kepentingan hukum masyarakat adat Kuta.

2.4 Politik Kebudayaan dan Hukum

Pulau Bali secara historis mempunyai sejarah cukup panjang tentang desa adatnya. Pendapat Parimartha (2003:15) tentang desa adat tidak terlepas dari pengaruh kolonial Belanda ketika menjajah Bali. Jatuhnya Pulau Bali ke tangan kolonial Belanda terakhir dengan "Puputan Badung" Tahun 1906 sehingga secara praktis Belanda mencengkramkan sistem birokrasi pemerintahannya di Bali. Selanjutnya, berkaitan dengan istilah dan konsep desa adat dapat disebutkan berawal dari penelitian Liefrinck yang menyatakan bahwa desa di Bali yang sesungguhnya adalah sebuah republik kecil yang memiliki hukum atau aturan adat dan tradisi sendiri. Susunan pemerintahan bersifat demokratis, setiap anggota memiliki hak-hak hukum yang sama. Dalam hal ini, orang yang ditunjuk menjadi pemimpin adalah orang yang paling lama menjadi anggota (*tetua*). Apabila terjadi perbedaan pendapat akan diputuskan dengan suara terbanyak. Berdasarkan pendapat Liefrinck, tampaknya ia terpengaruh oleh statusnya sebagai pejabat kolonial. Pada Tahun 1800-an, ia menjabat sebagai kontrolir Bali utara sehingga mendapat kesempatan untuk meneliti wilayah itu, di samping menjabat sebagai Residen Bali dan Lombok Tahun 1896-1900. Selanjutnya, ia menjabat anggota Dewan India Tahun 1904-1909.

Dalam persoalan di atas, tampaknya Liefrinck dipengaruhi oleh hasil penelitiannya untuk memutuskan

kebijakan (politik) tentang desa adat di Bali. Liefcrinck mempengaruhi hubungan selaras antara raja dan rakyat (desa) atau masyarakat bawah. Dalam pikiran Liefcrinck, raja adalah penakluk (*despotic king*) sehingga perlu dipisahkan dari rakyat. Pemerintah kolonial Belanda berkeyakinan akan dapat memperbaiki. Pemikiran Liefcrinck seperti itu tampak mencerminkan satu pandangan kaum orientalis yang menggambarkan bahwa bangsa-bangsa di Timur memiliki peradaban yang lebih rendah dari bangsa Barat. Dalam pandangan tentang posisi desa yang otonom yang sedikit mendapat pengaruh raja, dipimpin oleh cikal-bakal pendiri desa. Namun, yang penting dari pemikiran Liefcrinck adalah bahwa ia telah mengubah persepsi masyarakat Bali tentang diri mereka, demikian memutuskan hubungannya dengan kekuasaan atas, yakni sejalan dengan strategi politik kolonial Belanda pada masa itu.

Sejalan dengan pemikiran Liefcrinck, suatu penelitian monumental muncul dari V.E. Korn, yaitu hasilnya memberikan legitimasi kepada studi Liefcrinck mengenai desa-desa Bali yang bersifat otonom. Korn melakukan studi hukum adat di Bali dan menghasilkan buku *Het Adatrecht van Bali* (1932), yang membuat desa terkenal dengan hukum-hukum adatnya. Dalam hal ini, Korn berdasarkan hasil penelitiannya di Desa Tenganan sebagai sebuah republik desa yang memiliki otonomi kuat, yakni dengan ungkapan "De Dorpsrepubliek Tenganan Pagrisingan". Selanjutnya, istilah "hukum adat", pertama kali dipakai oleh C. Snouckgronje dalam bukunya *De Atjehers I* (1893). Kemudian Liefcrinck merintis membangun sekolah hukum adat (*adat law school*) di Universitas Leiden (Belanda) pada awal abad ke-20.

Berdasarkan studi-studi hukum adat yang dilakukan di daerah-daerah di kepulauan, semakin sering dibicarakan bahwa desa asli itu diselenggarakan berdasarkan tradisi

atau adat. Dimengerti bahwa desa memiliki adat (bahasa Arab) atau hukum-hukum tradisi yang menjadi pedoman bermasyarakat. Oleh karena itu, desa adat kemudian muncul dan diperkenalkan semakin meluas dari hasil penelitian terhadap desa-desa yang memiliki hukum adat, dan hidup dengan otonomi. Dengan demikian, istilah "desa adat" muncul dari studi-studi kolonial tersebut di atas (*Ibid*).

Menurut Simatupang (dalam Hadad, 1982:98), politik kebudayaan berkenaan dengan segala usaha atau tindakan, bermaksud mempengaruhi, mengatur, atau langsung menetapkan perkembangan kebudayaan di dalam kehidupan bangsa dan negara kita. Kebudayaan dapat dikatakan berkenaan dengan keseluruhan aspek kehidupan manusia bahkan juga jiwa manusia itu sendiri sehingga umumnya mencakup ilmu dan teknologi, hukum dan politik, kesenian, bahkan agama sebagai institusi, dan sebagainya. Namun, dalam arti sempit, kebudayaan berkenaan dengan kesenian, bahasa, dan sebagainya tanpa melepaskannya dari pengertian yang luas.

Konsep politik kebudayaan secara normatif, yaitu seperti tertuang dalam konstitusi negara (UUD 1945) dengan meminjam konsep Gaffar (1999:3-5) yang menganalisis demokrasi Indonesia dari sisi normatif dan sisi empirik. Konsep ini penulis gunakan untuk menganalisis konsep politik kebudayaan normatif dan empirik. Politik kebudayaan normatif merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti dalam Pasal 18, II. UUD 1945, yaitu sebagai berikut.

Dalam teritorir negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemeenschappe*, seperti *desa* di Jawa dan Bali, *negari* di Minangkabau, *dusun* dan *marga* di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai

susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengindahkan hak-hak asal-usul daerah tersebut. Kemudian dalam Perubahan Kedua (amendemen kedua) UUD 1945, Pasal 18B, Ayat (2), negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Seperti telah disinggung di depan bahwa dalam hukum tata negara dan hukum pemerintah daerah politik kebudayaan normatif di Bali tertuang dalam Perda No. 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat, dan Perda No. 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*. Kemudian, ketika Perda tersebut diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari akan mengandung makna dimensi empirik. Selanjutnya, politik kebudayaan normatif sebagai bentuk "Produk Hukum Perda Desa Adat Nomor: 06 Tahun 1986 dan Perda *Desa Pakraman* Nomor 03 Tahun 2001, kemudian diadakan Perubahan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003. Inti perubahan itu pada pada Pasal 1 yaitu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2001 Nomor 29 Seri D Nomor 29, yakni sebagai berikut.

1. Ketentuan Pasal 1, Angka 3 diubah sehingga seluruhnya berbunyi, "Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota."

2. Ketentuan Pasal 9, Ayat (6) dihapus.⁴³

Kemudian, dalam penjelasan atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*, yakni disebutkan bahwa pengertian kecamatan dalam Pasal 1, Angka 3 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* disesuaikan dengan pengertian kecamatan sebagai diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, ketentuan Pasal 9, Ayat (6), peraturan daerah dimaksud tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya berhubung hal-hal yang berkaitan dengan pajak bumi dan bangunan diatur secara nasional berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 1994 sehingga perlu dihapus dan diganti dengan Peraturan Daerah Perubahan.

Menurut Rahardjo (2006:46), Indonesia adalah negara hukum yang proyeknya belum selesai. Oleh karena pembangunan yang dilaksanakan belum kunjung

⁴³ *Perda Desa pakraman Nomor 3 Tahun 2003*. Amandemen *perda desa pakraman* ini disebabkan substansi hukum dalam pasal-pasal perda bertentangan dengan undang-undang. Artinya, asas materi hukum terhadap materi muatan dapat digolongkan menjadi dua hal. (a) Asas tingkatan Hierarki, salah satu asas itu dapat disebutkan bahwa ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih rendah. (b) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Lihat Ronny Sautma Hotma Bako, *Pembentukan UU Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999, hal. 62.

selesai. Bagaimana menjadikan negara hukum itu sebagai suatu organisasi yang secara substansial mampu menjadi rumah yang menyenangkan, menyejahterakan, dan membahagiakan bangsa Indonesia. Negara hukum tidak instan, tetapi harus dibangun. Negara hukum adalah konsep modern yang tidak tumbuh dari dalam masyarakat Indonesia sendiri, tetapi merupakan "barang import". Proses menjadi negara hukum bukan merupakan bagian dari sejarah sosial-politik bangsa kita pada masa lalu, seperti yang terjadi di Eropa. Negara hukum adalah bangunan yang "dipaksakan dari luar" (*imposed from outside*). Dengan demikian, membangun negara hukum adalah membangun perilaku bernegara hukum, membangun suatu peradaban baru. Berdasarkan pengamatan hukum Satjipto Rahardjo, Bali adalah contoh yang sangat bagus dalam hal bagaimana suatu komunitas berusaha mempertahankan tatanan sosial yang asli dengan "menawar" keberlakuan hukum dan undang-undang modern.⁴⁴ Beberapa undang-undang yang dapat "ditawar" oleh Bali, seperti UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa sebagai "pembangunan sosial" dengan memproduksi *Perda Desa Adat* Nomor 06 Tahun 1986 dan *Perda Desa pakraman* Nomor 3 Tahun 2001 sebagai hukum nasional, di samping sebagai beban komunitas lokal.⁴⁵

Selanjutnya, Williams (dalam Tilar, 2004:82-83)

44 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hal. 51.

45 Hukum nasional tidak selalu *compatible* dengan hukum lokal. Bernard L. Tanya, Hukum dalam Ruang Sosial, yang meneliti masyarakat Sabu yang sederhana, mereka hidup bukannya tanpa tatanan, tanpa norma sosial yang memandu kehidupan mereka, mereka rupa-rupanya merasa "di rumah" dan bahagia dengan hal itu. Hukum nasional sebagai beban masyarakat lokal seperti di Sabu dan Sumba; Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2007, hal. 53.

menyatakan betapa pentingnya “budaya” di dalam kehidupan bermasyarakat sehingga menjadi masalah politik. Oleh karena budaya merupakan alat perekat dalam suatu komunitas. Di samping itu, di dalam setiap negara diperlukan politik kebudayaan. Ungkapan Mohandas Karamchand Gandhi menunjukkan betapa kokohnya penglihatan Gandhi terhadap pentingnya budaya sebagai alat pemersatu bangsa. Di sisi lain, Soedjatmoko, pemikir budaya besar Indonesia, telah mendambakan adanya suatu politik kebudayaan yang diperlukan dalam upaya mengikat bangsa ini, yakni bangsa Indonesia agar menjadi bangsa yang besar. Kebudayaan Indonesia adalah kebudayaan dalam proses menjadi.

Dalam politik kebudayaan, yaitu dalam konstitusi Negara Republik Indonesia tertuang pada Pasal 32, Ayat (1) bahwa pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat memelihara dan mengembangkan nilai budayanya (Periksa kembali UUD 1945 Perubahan Keempat). Dalam konsepsi ini yang penting adalah penjelasan yang selengkapnyanya, yakni adalah sebagai berikut, “Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha Kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia.”

Politik kebudayaan mengandung arti kebijakan dari pelaksanaan pemerintah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) yang memiliki wewenang/fungsi untuk menyusun peraturan daerah dengan maksud melindungi

dan melestarikan kebudayaan daerah guna memperkaya khazanah kebudayaan bangsa yang menyangkut pembinaan dan pengembangan adat-istiadat yang hidup dan bermanfaat bagi pembangunan. (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Adat-Istiadat di Tingkat Desa/Kelurahan, Pasal 1-7). Dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1984, Pasal 6, Ayat (2) disebutkan sebagai berikut.

Kebijakan pelaksanaan sebagai dimaksud dalam ayat (1) dapat disusun dalam bentuk peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan lainnya sesuai dengan kondisi adat-istiadat di daerah masing-masing.

Dengan demikian, "Politik Kebudayaan" oleh legislatif dan eksekutif (gubernur) Bali diarahkan untuk menyelamatkan desa adat dalam payung hukum, yakni lahirnya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986. Adapun alasannya (konsideran *Mengingat*) adalah sebagai berikut.

- a. Bahwa desa adat Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang tumbuh berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad, telah memberikan sumbangan yang sangat berharga terhadap kelangsungan hidup masyarakat, perjuangan kemerdekaan, dan pembangunan di Provinsi Daerah Tingkat I Bali.
- b. Bahwa desa adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang sangat besar peranannya dalam bidang agama, ideologi negara, sosial kultural, ekonomi, dan pertahanan keamanan sehingga perlu dilestarikan.
- c. Bahwa untuk melestarikan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang bersumber pada agama Hindu di Daerah Tingkat I Bali, maka kedudukan,

- fungsi, dan peranannya perlu diatur.
- d. Bahwa berhubung dengan itu dipandang perlu untuk menetapkan Peraturan Provinsi Daerah Tingkat I Bali tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali.⁴⁶

Lahirnya perda desa adat bukan atas inisiatif DPRD Provinsi Bali tetapi lahir dari Pemerintah Provinsi Bali (eksekutif). Pada saat berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 dan sesuai dengan Pasal 38 yang berbunyi, "Kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah." Kemudian, sesuai dengan Pasal 39, Ayat (1), (2), dan (3) adalah sebagai berikut.

- (1) Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- (2) Peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- (3) Peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal, termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahannya.⁴⁷

Apa yang diatur dalam Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 adalah mengatur Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali.

46 Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, konsideran menimbang: d. e.

47 UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Daerah pasal 39.

Politik bergerak sesuai dengan kemenangannya di lembaga legislatif (DPRD) Provinsi Bali. Ketika Rezim Golkar berkuasa di Bali, yakni mulai Tahun 1971³ 1998, maka yang dihasilkan adalah Produk hukum (Perda) Nomor 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat. Menurut Foucault (Lubis, 2004:162) kekuasaan adalah relasi-relasi yang bekerja dalam ruang dan waktu tertentu. Kekuasaan memproduksi kebenaran. Oleh karena kebenaran berada di dalam jaringan relasi-relasi yang bekerja dalam ruang dan waktu tertentu. Kekuasaan memproduksi kebenaran. Oleh karena kebenaran berada di dalam jaringan relasi-relasi sirkulasi dengan sistem kekuasaan yang memproduksi kebenaran serta menjaga kebenaran itu. Oleh karena itu, kebenaran tidak ada dengan sendirinya, kebenaran tidak berada di luar kekuasaan, tetapi berada di dalam kekuasaan itu.

Teori Relasi Kuasa Foucault berbicara tentang bagaimana kuasa itu dipraktikkan, diterima, dan dilihat sebagai kebenaran serta bagaimana kuasa yang berfungsi dalam bidang tertentu. Kuasa tidak hanya bekerja melalui intimidasi dan kekerasan, tetapi pertama-tama melalui aturan-aturan dan normalisasi. Kuasa ternyata berkaitan erat dengan pengetahuan. Demikian eratnya hubungan di antara keduanya sehingga tidak ada pengetahuan tanpa kuasa dan tidak ada pula kuasa tanpa pengetahuan.

Menurut Foucault (dalam Gordon, 1977:131, Lubis, 2004: 162-175), dalam kuasa berperanan rezim wacana, hal ini dapat dilihat dalam berbagai peristiwa historis, di samping dalam wacana terlihat "permainan kebenaran" (*truth-games*). Dengan demikian, kebenaran bukan sesuatu yang sudah ada, bukan sesuatu yang stabil, tetapi sesuatu yang berkait dengan sejarah yang selalu berubah. Kebenaran adalah hasil konstruksi budaya. Kebenaran berada dalam jaringan kuasa dan tidak pernah terlepas

darinya. Kebenaran juga berada di dunia yang dihasilkan oleh banyak bentuk paksaan atau pertentangan. Dalam hal ini kehendak akan kuasa melihat kehidupan sebagai pertarungan terus-menerus. Kehendak untuk berkuasa menjadi dasar bagi seluruh gerak sejarah, pemikiran, dan aktivitas manusia.

Dalam kaitan ini relevansi teori Relasi Kuasa adalah adanya relasi-kuasa antara DPRD yang berkuasa dengan "produk hukumnya" sehingga dengan jelas tampak relasi kekuasaan (politik) dengan produk hukum (perda) sebagai hasil konstruksi budaya. Seperti disebutkan di depan oleh Mahfud MD (1998:7) bahwa hukum merupakan produk politik yang berangkat dari asumsi bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Namun, pemikiran Foucault berangkat dari pemikiran Nietzsche bahwa kehendak untuk berkuasa menjadi dasar bagi seluruh gerak sejarah, pemikiran, dan aktivitas manusia. Dalam hal ini kehendak akan kuasa mengandung arti bahwa semua konsep, keyakinan, dan nilai-nilai manusia, senantiasa muncul sebagai hasil penindasan terhadap berbagai kemungkinan munculnya alternatif, sementara fakta akan penindasan itu sendiri disembunyikan dengan rapi. Untuk membuktikan bahwa produk hukum perda desa adat dapat diimplementasikan dalam kehidupan budaya dan adat masyarakat Bali, maka diadakan pertemuan-pertemuan dan diskusi-diskusi sehingga hukum itu mengalir sesuai dengan kebutuhan masyarakat adat Bali. Bahkan sebelum Perda muncul sudah ada *pesamuan*, dan dari *pesamuan* ini telah disiapkan pokok-pokok penyusunan *awig-awig*.¹¹

BAB III

INTERAKSI DESA ADAT DENGAN DESA DINAS DI KUTA

Bab tentang interaksi desa adat dengan desa dinas (Kelurahan Kuta) Kuta dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana interaksi Desa Adat (*Pakraman*) Kuta terkait dengan desa dinas dalam rangka mrngungkapkan dinamika sosial-politik desa adat menjadi desa pakraman. Dengan memperbincangkan adanya relasi antara Desa Adat dan Desa Dinas (Kelurahan Kuta) dalam konteks negara dalam arti luas maupun sempit, muncul suatu sebab dan akibat dalam interaksi tersebut. Pengaruh kausal ini karena ada arus balik kekuasaan pusat ke daerah sebagai bagian yang tidak dapat terpisahkan dari reformasi yang kemudian muncullah UU Nomor 22 tahun 1999. Seluruh analisis bagian ini menggunakan teori Hegemoni, teori Relasi Kuasa, Pengetahuan Faucault, dan teori Dekonnstruksi.

Bab ini terdiri atas tiga subbab, yaitu *subbab pertama*, hubungan struktur pemerintahan desa, hubungan tentang penduduk (*pawongan*), hubungan tentang wilayah (*palemahan*) dan *krama adat*, hubungan otonomi desa adat dengan Desa Adat Kuta. *Subbab kedua*, Desa Adat Kuta dan pembangunan pariwisata. Dalam sub subbab ini dibahas desa adat dan pariwisata budaya, Desa Adat Kuta dan industri pariwisata. Pembahasan *subbab ketiga* adalah

desa adat, masalah penduduk dan multikultural. Dalam sub subbab ketiga ini dibahas masalah penduduk, *awig-awig* tentang penduduk, dan multikulturalisme di Desa Adat Kuta.

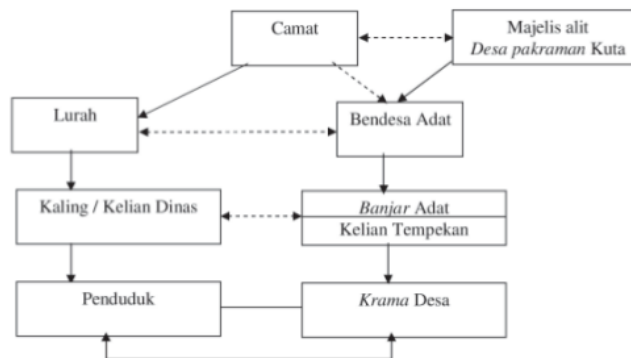
3.1 Hubungan Struktur Pemerintahan Desa

Hubungan struktur yang dimaksud di sini adalah adanya kontidak dan komunikasi antara elemen adat dan dinas dalam susunan struktur pemerintahan desa. Hal itu terjadi karena faktor historis yang membawa unsur-unsur adat dan dinas menjadi bertumpang tindih. Sebagai contoh, dapat disebut di bawah ini bahwa kedua lembaga desa adat dan desa dinas terdengar ungkapan bahwa kedua lembaga tersebut ibarat “satu badan dengan dua kepala” (Lihat: I Wayan Arka dan I Wayan Suarsana, pers.com, 18 Januari 1994; Pitana, 1994:140). Hal ini dapat diketahui karena ada kemungkinan antara lain, seperti berikut.

1. Satu desa dinas mempunyai luas wilayah dan penduduk yang sama dengan satu desa adat, misalnya pada beberapa desa di pegunungan seperti, Bunutin, Bonyoh, Manik Liu, dan Abang Songan.
2. Satu desa dinas meliputi beberapa desa adat, seperti Desa Dinas Luwus yang terdiri atas empat desa adat; dan Desa Dinas Mekar Sari yang terdiri atas enam desa adat;
3. Satu desa adat terdiri beberapa desa dinas, umumnya terdapat di daerah perkotaan. Misalnya, Desa Adat Denpasar, terdiri atas beberapa desa dinas dan kelurahan; Desa Adat Buleleng juga terdiri atas beberapa desa dinas dan kelurahan.
4. Satu desa dinas meliputi beberapa desa adat dan sebagian dari desa adat lain (Pitana, 1994:140).

Desa Adat Kuta yang terdiri atas 15 *banjar*, seperti (1) Br. Pelasa, (2) Br Pengabetan , (3) Br Tegal, (4) Br Anyar, (5) Br. Temacun, (6) Br Pering, (7) Br Buni, (8) Br Segara, (9) Br Pemamoran, (10) Br Pande Mas, (11) Br Jabe Jero, (12) Br Tebesari, (13) Br Mertajati, (14) Br Darmasemadi, dan (15) *Banjar Abianbase* (*Awig-awig* Desa Adat Kuta Tahun 1992:2). *Banjar* Darmasemadi ini adalah *banjar* khusus untuk komunitas Cina yang sebelum berdiri sendiri masuk pada *Banjar* Adat Temacun. Kemudian, Desa Adat Kuta sebagai kelurahan, *Banjar* Abianbase termasuk Kelurahan Kuta. Namun, secara historis *banjar* ini, pernah menjadi Desa Adat Kuta, tetapi dalam realitas budaya, kini masuk wilayah Desa Adat Pemogan¹ . Untuk lebih lengkapnya diuraikan pada bagan 3.1.

Bagan 3.1
STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA



Sumber : Diolah dari Peraturan Pemerintah No.73 Tahun 2005 tentang kelurahan, Perda *Desa pakraman* No.3 Tahun 2001, dan Profil Pembangunan Kelurahan Kuta tahun 2000/2001.

1 Wawancara dengan I Made Mastra pada tanggal 9 September 2008.

Keterangan Bagan :

1. → = Garis komando / Pemerintah
2. ←---→ = Garis Konsultasi / Koordinasi
3. ↑
↑ = • Garis ini menunjukkan bahwa penduduk belum tentu menjadi *krama* desa
• Sebaliknya *krama* desa belum tentu menjadi penduduk (asas stesel aktif)

Dalam struktur pemerintahan di Desa Adat Kuta terdapat pemerintahan kecamatan sebagai pemerintahan dinas langsung dibawah Bupati Badung. Camat membawahi Kelurahan Kuta, sedangkan kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan serta bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui camat. Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selain tugas tersebut, lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota². Untuk kaling adalah ujung tombak sistem pemerintahan di tingkat paling bawah yang bertugas untuk mendata kepentingan penduduk yang berkaitan dengan hak dan kewajibannya. Dalam tugas pemerintahan, camat dapat memerintahkan bawahan, seperti lurah, kaling sesuai dengan pelimpahan tugas dan sifatnya sistem komando. Kemudian, langsung di bawah kaling adalah penduduk. Berbeda dengan Majelis Alit *Desa Pakraman* di tingkat kecamatan dengan camat sifatnya koordinasi dan kepada bendesa adat mempunyai tugas untuk memerintahkan hal yang berkaitan dengan sosial budaya Bali yang dilandasi dengan agama Hindu.

Majelis *desa pakraman* (MDP) mempunyai tugas; a) mengayomi adat-istiadat; b) memberikan saran usul dan pendapat kepada berbagai pihak, baik perorangan, kelompok/lembaga maupun pemerintah tentang masalah-

2 Pasal 4 ayat (2) PPRI No. 73 tahun 2005 tentang Kelurahan.

15 masalah adat; c) melaksanakan setiap keputusan-keputusan *paruman* dengan aturan-aturan yang ditetapkan; d) membantu penyuratan *awig-awig*; e) melaksanakan penyuluhan adat-istiadat secara menyeluruh.³ MDP Bali adalah majelis tertinggi *desa pakraman* MDP kabupaten/kota kedudukannya di bawah MDP Bali dan hirakhi ini berlaku juga untuk MDP kecamatan (Pasal 8, Ayat (1) dan (2) anggaran dasar majelis *desa pakraman*).

Berdasarkan anggaran dasar majelis *desa pakraman* di atas, majelis *desa pakraman* bersifat hierarkis sampai ke desa adat dan lanjut sampai ke *banjar* adat di Bali termasuk juga dapat mengatur langsung *krama desa* di Bali. Berdasarkan bagan di atas, di Desa Adat Kuta memiliki 15 *banjar* adat, tetapi ada satu *banjar* yaitu *Banjar Dharma Semadi*, khusus untuk komunitas Tionghoa. Sebagaimana disebutkan di atas, "*banjar*" komunitas Tionghoa ini berdiri tahun 1967, pertama di belakang Kongco, yang sebelumnya adalah bergabung menjadi satu dengan *Banjar Temacun*. Dalam perkembangannya komunitas Tionghoa ini lebih lanjut didirikan "*semacam banjar suka-duka*" dengan nama *Banjar Darmasemadi Kuta*.⁴ Menurut informan Andi Candra mengatidakan bahwa:

"Komunitas Tionghoa ini tidak mendirikan Rukun Tetangga seperti yang ada di Jawa, mengingat Bali adalah tempat budaya Tionghoa peranakan berada dan perkawinan silang antara Tionghoa dan Bali (orang Desa Adat Kuta), dan *banjar* adalah pilihan, dan dari Desa Adat Kuta pun tidak ada yang protes. Komunitas Tionghoa Desa Adat Kuta ini "*nyungsung*" Kongco Bio atau Wihara Dharmayana Kuta (Wawancara dengan Andi Candra, umur 51 tahun, pada saat hari Imlek di Wihara Dharmayana Kuta tanggal 26 Januari 2009).

³ Pasal 7 Anggaran Dasar Majelis *Desa pakraman*.

⁴ Wawancara dengan Andi Candra, umur 51 tahun, pada saat hari Imlek di Wihara Dharmayana Kuta tanggal 26 Januari 2009.

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, mencerminkan budaya Tionghoa di Bali berasimilasi dengan budaya lokal sebagai kelompok mayoritas. Ketika komunitas ini mulai besar, mereka melepaskan diri untuk membentuk komunitas sendiri dalam bentuk *Banjar* Adat Tionghoa yang beragama Budha. Menurut Stuart William Greif (dalam Nurhadiantomo, 2004) hasil-hasil asimilasi (pembauran) dengan menghilangkan bahasa Cina telah terjadi pada peranakan Tionghoa yang tinggal di Jakarta, Bogor, Semarang, Yogyakarta, Sola dan Bali. Sekarang sudah tidak ada yang bisa membaca dan menulis huruf Cina yang berusia di bawah umur 40 tahun. Sebagian dari proses pembauran, misalnya terhapusnya adat dan agama Cina dan menggantinya dengan identitas-identitas baru agama Katolik telah memainkan peranan yang cukup penting; agama Kristen merupakan tambahan paspor kebudayaan untuk meninggalkan adat kebiasaan Cina menuju identitas Cina. Perubahan nama, perubahan pemakaian bahasa, perubahan adat-istiadat, merupakan perubahan dalam dunia simbolik orang-orang Tionghoa lebih banyak karena intervensi pemerintah atau secara teknis disebut sebagai “asimilasi rekayasa” melalui berbagai peraturan (Nurhadiantomo, 2004:143).

Pembauran (asimilasi) yang terjadi di Desa Adat Kuta antara peranakan Tionghoa dan *Krama* Adat Kuta adalah secara alami “bukan asimilasi rekayasa” yang berlangsung lama. Mereka menyesuaikan diri dan fleksibel melalui perkawinan.

Dalam persoalan pemberlakuan UU Nomor 5 tahun 1979 adalah terjadinya sentralisasi kekuasaan. Sentralisasi kekuasaan itu dijalankan melalui jabatan kepala desa sebagai “penguasa tunggal” karena sekaligus merangkap jabatan sebagai ketua lembaga musyawarah desa (LMD) dan ketua umum lembaga ketahanan masyarakat desa

(LKMD). Hal ini dapat diketahui lebih jelas dalam Pasal 17, Ayat (1) Lembaga musyawarah desa adalah lembaga permusyawaratan/permufakatan yang anggotanya terdiri atas kepala-kepala *dusun*, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan; Ayat (2) Kepala desa karena jabatannya menjadi ketua lembaga musyawarah desa; Ayat (3) Sekretaris desa karena jabatannya menjadi sekretaris lembaga musyawarah desa. Hegemoni negara sangat kental dalam produk hukum ini, untuk melanggengkan sentralistik kekuasaannya.

Negara dan hegemoni menurut Gramsci, yaitu konteks desa dinas terhadap desa adat sebuah rantai kemenangan yang didapat melalui mekanisme konsensus ketimbang melalui penindasan terhadap kelas sosial lainnya. Ada berbagai cara yang dipakai melalui institusi dalam masyarakat yang menentukan secara langsung atau tidak langsung struktur-struktur kognitif dari masyarakat. Oleh karena itu, hegemoni pada hakikatnya adalah upaya untuk menggiring orang agar menilai dan memandang problematik sosial dalam kerangka yang ditentukan (Nezar Patria & Andi Arief, 2003:120-121).

Dalam konteks ini, Gramsci merumuskan konsepnya yang merujuk pada pengertian tentang situasi sosial politik dalam terminologinya "momen," yakni filsafat dan praktik sosial masyarakat menyatu. Teori hegemoni berasal dari pemikiran Antonio Gramsci asal Italia, dalam tradisi pemikiran teori kritik disebutkan sebagai pemikir besar setelah Marx. Teori hegemoni ini dapat dikatakan salah satu teori politik terpenting dari sejumlah teori yang ada pada abad ke-20. Menurut Gramsci (dalam George Ritzer-Douglas J. Goodman, 2003:176), "unsur esensial filsafat paling modern tentang praksis (menghubungkan pemikiran dan tindakan) adalah konsep filsafat sejarah

tentang hegemoni”.

Gramsci mendefinisikan hegemoni sebagai kepemimpinan kultural yang dilaksanakan oleh kelas penguasa. Ia membedakan hegemoni dari “penggunaan paksaan yang digunakan oleh kekuasaan legislatif atau eksekutif atau yang diwujudkan melalui intervensi kebijakan”. Meskipun ekonom Marxis cenderung menekankan aspek ekonomi dan aspek penggunaan kekuasaan dominasi negara, Gramsci menekankan hegemoni pada “hegemoni dan kepemimpinan kultural”. Dalam analisis tentang desa adat/*desa pakraman* ditinjau dari teori Hegemoni, ingin diketahui bagaimana implementasi UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah, UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintah desa, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah, UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, Perda No. 06 Tahun 1986 tentang desa adat, dan Perda No. 3 Tahun 2001 tentang *desa pakraman* dilaksanakan di *desa pakraman*. Artinya, setiap produk hukum di atas, perda *desa pakraman* muncul suatu pemikiran bahwa dari legislatif dan eksekutif Provinsi Bali untuk berinovatif bekerja demi kepentingan desa adat/ *desa pakraman* mencapai kepemimpinan kultural dan persetujuan massa.

Kenyataan di atas dapat dibuktikan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, tentang pemerintahan daerah, Pasal 18, Ayat (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang, huruf (d) bersama dengan gubernur, bupati, atau walikota membentuk peraturan daerah, dan Pasal 19, Ayat (1) DPRD mempunyai hak, huruf (f): mengajukan rancangan peraturan daerah. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, tercantum dalam Pasal 41, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, dan pasal 42 ayat (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang: huruf (a): membentuk perda yang dibahas dengan kepala

daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Hal ini akan dapat diasosiasikan peranan partai politik sebagai alat perjuangan orang dalam memperjuangkan hak-hak politik dalam sebuah negara merupakan aspirasi partai politik yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu sehingga DPRD adalah personifikasi dari rakyat dalam negara (Abdul Manan, 2005:112).

DPRD Provinsi Bali sebagai personifikasi alat perjuangan rakyat akan membuat atau “memproduksi budaya” yang berupa *Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001*. Ketika *perda desa pakraman* dikonstruksi, maka peranan DPRD Provinsi Bali, khususnya DPRD Bali dari Fraksi Partai Demokrasi Perjuangan sangat berperanan. Hal ini tertuang dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali Nomor: 26/KPTS/DPRD/2000, tentang pembentukan dan susunan keanggotaan panitia khusus *desa pakraman* DPRD Provinsi Bali. Menimbang bahwa dalam pemberdayaan dan pelestarian serta pengembangan adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat dan lembaga adat di daerah Bali guna mengantisipasi otonomi daerah, maka dipandang perlu membentuk panitia khusus *desa pakraman* DPRD Provinsi Bali. Panitia tersebut mempunyai tugas, seperti berikut.

- a. Menampung aspirasi dan mengkaji persoalan-persoalan yang berkembang di masyarakat yang terkait dengan adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan guna melestarikan *desa pakraman*.
- b. Melakukan koordinasi dan konsultasi dengan pihak-pihak terkait, para tokoh-tokoh agama, pakar budaya dan praktisi sebagai bahan masukan dalam penyusunan ranperda *desa pakraman*.
- c. Melaporkan hasil pekerjaannya kepada pimpinan DPRD Provinsi Bali.

Berkaitan dengan berlakunya teori Hegemoni⁴ mencakup sarana kultural dan ideologis yang di dalamnya kelompok-kelompok penguasa atau pihak-pihak yang dominan menjalankan dan melestarikan kekuasaannya dalam masyarakat, melalui konsensus (persetujuan) terhadap kelompok-kelompok yang dikuasai atau pihak-pihak yang didominasi. Dengan cara berpikir seperti itu, kebudayaan dan masyarakat tidak lain merupakan perwujudan upaya-upaya hegemoni yang justru diterima secara konseptual oleh mereka yang terhegemoni.

Dengan demikian, teori Hegemoni dari Gramsci³ kekuasaan dipahami sebuah hubungan, yaitu hubungan kekuasaan (negara) dengan masyarakat sipil sebagai usaha campur tangan penguasa dalam bidang adat (hukum adat) atau lembaga sosial religius di Bali (Roger Simon, 2004:Passim). Dalam hal ini, peranan negara sebagai pengayom dan dapat pula sebagai perusak terhadap tatanan yang ada sehingga memunculkan perlawanan ataupun perubahan sosial dalam masyarakat desa adat/*desa pakraman* di Bali, khususnya desa adat yang ada di Kabupaten Badung, khususnya Desa Adat Kuta.

Menurut I Gede Mudana (2005:57-58) dalam kenyataannya, proses hegemoni dalam hubungan antara masyarakat dan pemerintah di Bali justru didukung secara langsung oleh nilai-nilai budaya lokal, seperti konsep *dharma negara* dan *guru wisesa* yang sesungguhnya tidak selalu relevan dengan kemajuan zaman dan peradaban kehidupan masyarakat. Hal ini terjadi karena *dharma negara* dan *guru wisesa* dalam situasi dan kondisi tertentu tidak harus dipatuhi dan dilaksanakan. Hal ini terjadi apabila kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak berpihak kepada rakyat dan keadilan.

Menurut Titib (dalam Mudana, 2005:61), *dharma negara* adalah hukum, tugas, hak, dan kewajiban setiap

orang untuk tunduk dan patuh kepada negara, sedangkan *guru wisesa* atau kepatuhan kepada pemerintah merupakan salah satu guru dari *catur guru bhakti* selain *guru swadhaya* (*Sang Hyang Widhi*), *guru pengajian* (guru di sekolah), dan *guru rupaka* (orang tua). Seperti telah diungkapkan oleh Dwipayana (2000), dominasi negara terhadap desa (desa adat) diperkuat oleh adanya konstruksi budaya yang hegemonik bahwa pemerintah adalah *guru wisese*, yaitu salah satu guru dari empat guru yang harus dihormati. Sebagai *guru wisese*, pemerintah dianggap menjunjung kepentingan bersama sehingga tidak pernah bersalah. Kuatnya hegemoni sosial-politik dan budaya tersebut membuat masyarakat (masyarakat desa adat) “koh ngomong”, yang berarti ‘malas berbicara dan apatis’ sebagai bentuk perlawanan desa adat/desa *pakraman*.

Teori Hegemoni digunakan untuk menganalisis interaksi Desa Adat Kuta terkait dengan kekuasaan negara, yakni negara memiliki sarana/alat kekuasaan untuk mengayomi, mempengaruhi masyarakat untuk kepentingan negara. Selain itu, negara memiliki aparat yang dapat menjalankan tugas-tugas yang telah menjadi kewenangannya. Dalam realitas politik desa adat bentuk hegemoni desa dinas Provinsi Bali (negara) secara nyata dalam bentuk program penyuratan *Awig-awig Desa Adat Kuta* yang sebelumnya *awig-awig desa adat* banyak yang tidak tertulis dengan huruf latin. Akan tetapi, biasanya *awig-awig* tersebut ditulis dalam huruf Bali dalam lontar yang ditempatkan di pura puseh desa adat setempat.

Untuk melihat konteks hegemoni lainnya terhadap Desa Adat Kuta secara terang, jelas dan nyata disuratkan dalam *Awig-awig Desa Adat Kuta Pawos 82, Ayat (2) Awig-awig puniki keligga tanganin oleh Kelian Desa Adat Kuta, kesarengin kelian suka-duka, saha kesaksinin antuk BPPLA Kabupaten Badung, Camat Kuta, Lurah Kuta, mihah kepala-kepala lingkungan sewidangan Desa Adat Kuta. (Awig-*

awig ini ditandatangani oleh Kelian Desa Adat Kuta bersama kelian sukaduka, dan disaksikan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat Kabupaten Badung, Camat Kuta, serta kepala-kepala lingkungan di wilayah Desa Adat Kuta).

Untuk memperkuat posisi *awig-awig* dalam penerapannya di desa adat, bupati tidak sedikit peranannya bahkan menentukan sebagai bagian prosesi hegemoni di desa adat, *awig-awig* tersebut "wajib hukumnya" Bupati Badung mengetahui dan telah dicatatkan di Pemerintah yaitu Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung (*Awig-awig* Desa Adat Kuta Tahun 1992:20).

Kekuasaan negara diwakili oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bali dan Kabupaten Badung menghegemoni Desa Adat Kuta untuk kemajuan dari aspek hukum dan ekonomi masyarakat. Desa Adat Kuta diwajibkan untuk mengadakan penyuratan *awig-awig* serta setelah *awig-awig* selesai tersurat yang diketahui oleh Bupati Badung, maka penyuratan *awig-awig* tertulis dan lomba desa adat inilah yang dijadikan persyaratan untuk mendapatkan izin LPD (Lembaga Perkreditan Desa) Desa Adat Kuta. Dengan demikian, LPD Desa Adat Kuta beroperasi tanggal 25 Nopember 1995 dengan berpedoman kepada Perda Provinsi Bali Nomor 2 tahun 1988 dan keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Bali Nomor 619 tahun 1995 (Newsletter LPD Desa Adat Kuta, 2005:6).

Hal yang diuraikan di atas, jika dilihat dari teori Hegemoni dapat dipertegas kembali bahwa teori hegemoni menurut Gramsci sebagai kepemimpinan kultural dilaksanakan oleh kelas penguasa. Cara berpikir Gramsci membedakan hegemoni dari penggunaan "paksaan oleh eksekutif" untuk menekan rakyat dalam menjalankan kebijakan tertentu di suatu wilayah. Titik tolak hegemoni adalah konsensus dalam produk hukum dalam wilayah

otonom, kemudian dapat pula berwujud sebuah ideologi dalam suatu negara yang disepakati oleh intelektual dan dijadikan suatu pedoman dalam "politik bernegara" dan dianggap benar sehingga teori hegemoni tersebut, seperti konsensus juga menjadi bagian dari teori ini. Lebih lanjut, untuk memperjelas konsensus yang terpapar di atas, Femia menangkap tiga kategori penyesuaian yang berbeda yang dikemukakan Gramsci, yaitu karena rasa tidakut, karena terbiasa, dan karena kesadaran dan persetujuan. Tipe yang terakhir inilah yang kemudian disebut Gramsci sebagai Hegemoni. Dengan mengutip pendapat Femia disebutkan.

Bahwa dalam tatanan sosial yang teratur harus ada dasar persetujuan (*substratum of agreement*) yang kuat yang dapat melawan kekuatan-kekuatan yang menghancurkan yang muncul dari perbedaan-perbedaan kepentingan. Konsensus dalam arti ini berada dalam hubungan dengan objek-objek tertentu, pribadi, kepercayaan nilai-nilai, lembaga-lembaga maupun yang lain (Nezar Patria & Andi Arief, 2003:126).

Lebih lanjut, bentuk hegemoni pemerintah pusat terhadap desa adat dalam substansi hukum tertuang dalam ³Perda Desa, ³Adat Nomor 06 Tahun 1986 Pasal 12, Ayat (1, 2, dan 3). ³Pasal 12, Ayat (1), Pembinaan desa adat dilakukan oleh gubernur kepala daerah; Pasal 12, Ayat (2), Dalam melaksanakan fungsi sebagai tersebut Ayat (1) gubernur kepala daerah dibantu oleh majelis pembina lembaga adat dan badan pelaksana lembaga adat (Pasal 12, Ayat (2), Struktur dan susunan keanggotaan majelis dan badan pelaksana tersebut Ayat (2) ditetapkan oleh gubernur kepala daerah. Hal ini merupakan pencerminan semangat sentralistik dari pusat, karena gubernur adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat (presiden) di daerah. Dalam pandangan ini, hegemoni desa dinas terhadap desa adat dalam bentuk "konsensus hukum".

Desa adat menerima saja apa yang menjadi “klausul-klausul perda desa adat” untuk diterapkan di masing-masing desa adat di Bali.

Hegemoni desa adat oleh desa dinas yang dituangkan dalam bentuk pembinaan adalah dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor 945 Tahun 1993, tentang Pembentukan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat Kabupaten Daerah Tingkat II Badung. Tugas dan tanggungjawab Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat Kabupaten Tingkat II Badung:

1. Melaksanakan kebijaksanaan Majelis Pembina Lembaga Adat Provinsi Daerah Tingkat I Bali.
2. Memberikan pertimbangan kepada Majelis Pembina Lembaga Adat Provinsi Daerah Tingkat I Bali, dalam rangka menyelesaikan/menangani permasalahan adat di Kabupaten Daerah Tingkat II Badung.
3. Membantu Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung dalam menyelesaikan masalah adat yang ada di Kabupaten Daerah Tingkat II Badung.
4. Bertanggungjawab dan menyampaikan laporan kegiatan kepada Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung (Pasal (2)). Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan di Denpasar, pada tanggal 31 Agustus 1993, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung: I.G.B. Alit Putra.

Kemudian, Peraturan Mendagri No. 11/1984 lalu diganti dengan Peraturan Mendagri No. 3/1997 tentang Pemerdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat-Istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat dan lembaga adat di daerah. Dalam peraturan itu ditegaskan bahwa dalam usaha melaksanakan pemerdayaan, pelestarian dan pengembangan adat-istiadat, kebiasaan masyarakat

dan lembaga adat, pemerintah daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan dan atau langkah-langkah yang berdaya guna dan berhasil guna dengan berpedoman kepada peraturan Mendagri ini setelah dimusyawarahkan dengan pimpinan atau pemuka adat di daerah. Lebih lanjut, berdasarkan Perda Nomor 12/1988 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kebudayaan, Dinas Kebudayaan juga melaksanakan tugas pembinaan terhadap desa adat dan adat-istiadat di daerah Bali. Salah satu bentuk pembinaannya adalah lomba desa adat yang diselenggarakan secara rutin setiap tahun (I Wayan Suacana, 2008:317).

Hukum dan ketertiban memiliki karakteristiknya masing-masing yang berujung pada perbedaan antara keduanya. Karakteristik legal pada hukum menyebabkan bahwa di mata hukum hanya soal-soal yang diatur oleh hukum boleh diperitungkan dan untuk dapat diperhitungkan, segala sesuatu harus memiliki status legal. Hukum memegang hegemoni untuk menciptakan sesuatu orde hukum. Hukum lah yang menentukan kapan seseorang itu ada, kapan seseorang memiliki sesuatu, bagaimana cara untuk memiliki itu, dan seterusnya. Secara ekstrem bisa dikaitkan bahwa tanpa hukum segala sesuatu menjadi tidak ada (Satjipto Rahardjo, 2007:22).

Sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo, berdasarkan hasil wawancara penulis pada legislatif (DPRD) Provinsi Bali periode 1982-1987, I Wayan Waya, SH, Ketua Komisi A disebutkan bahwa.

"Perda Desa Adat Nomor 3 pr:06 tahun 1986, BAB VII, pembinaan dan hubungan kerja, Pasal 12, Ayat (1) Pembinaan desa adat dilakukan oleh gubernur kepala daerah. Pandangan wakil rakyat ini dengan spontan menyebutkan bahwa ketika zaman kerajaan pengayoman terhadap desa adat adalah raja. Kemudian ketika kemerdekaan raja-raja di Bali tidak berkuasa lagi, pengayoman terhadap desa adat adalah

Gubernur Bali; siapapun yang menjadi Gubernur Bali, orang Bali, Jawa dan lain-lain adalah sebagai "payung" atau "pengayom" desa adat di Bali" (Wawancara penulis dengan I Wayan Waya, SH., pada tanggal 21 Pebruari 2008, Ketua Komisi A DPRD Provinsi Bali Periode 1982-1987)

Dalam ungkapan tersebut di atas, telah dibenarkan bahwa desa dinas personifikasi dari negara untuk melaksanakan ketertiban dan hukum sehingga dengan demikian desa adat adalah subordinasi dari desa dinas. Kemudian, berangkat dari pemikiran *critical legal studies*, bagaimanapun juga hukum mengatur kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, tentu saja peranan hukum dalam masyarakat yang teratur seharusnya cukup penting. Tidak bisa dibayangkan betapa kacaunya masyarakat jika hukum tidak berperan. Masyarakat tanpa hukum akan merupakan segerombolan serigala, yakni yang kuat akan memangsa yang lemah, sebagaimana pernah disitir oleh ahli pikir terkemuka, yaitu Thomas Hobbes, *homo homini lupus*. Kemudian, yang kalah bersaing dan tidak bisa beradaptasi dengan perkembangan alam akan tersisih dan akan dibiarkan akan tersisih, sebagaimana disebut oleh Charles Darwin dalam teori seleksi alamnya (*natural selection*), yakni yang kuat akan *survive (the fittest of survival)*. Oleh karena itu, intervensi hukum untuk mengatur kekuasaan dan masyarakat merupakan *conditio sine qua non* (syarat mutlak) (Munir Fuady, 2005:153). Dalam hal ini, hukum akan bertugas untuk mengatur dan membatasi bagaimana kekuasaan manusia tersebut dijalankan sehingga tidak menggilas orang lain yang tidak mempunyai kekuasaan.

Desa Adat Kuta dalam konteks bernegara tidak lepas dari pergantian peraturan perundang-undangan pemerintah pusat. Persoalan ini berdampak terhadap

daerah yang menyebabkan terjadi dinamika berupa pasung-surat dan tarik-ulur hubungan antara desa adat dengan desa dinas (kelurahan). Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa memunculkan persoalan terjadinya penyeragaman tentang desa, yaitu pemerintahan desa (Pasal 1, huruf a UU 5/79) dan pemerintahan kelurahan (Pasal 1, huruf b UU 5/79). Kemudian *dusun* adalah bagian wilayah dari desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan desa, sedangkan lingkungan adalah bagian wilayah dalam kelurahan yang merupakan lingkungan kerja pelaksana pemerintahan kelurahan. Struktur pemerintahan desa atau kelurahan adalah langsung di bawah kecamatan.

Reformasi di Indonesia tahun 1998 membawa "angin segar" terhadap otonomi daerah dan terjadi arus balik dari sentralistik ke desentralistik dengan munculnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan mencabut UU 5 Tahun 1974, dan UU Nomor 5 Tahun 1979 (berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 131, huruf a, dan huruf b). Kecamatan, kelurahan dan desa yang ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini tetap sebagai kecamatan, kelurahan, dan desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, huruf m, huruf n, dan huruf o, undang-undang ini, kecuali ditentukan lain oleh perundang-perundangan (Pasal 126, Ayat (1); Desa-desa yang ada dalam wilayah kotamadya, kotamadya administratif, dan kota administratif, berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, pada saat mulai berlakunya undang-undang ini ditetapkan sebagai kelurahan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, huruf n undang-undang ini.

Kemudian, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah hanya bertahan 5 (lima) tahun

karena UU ini pu⁷ dinyatakan tidak berlaku (dicabut) berdasarkan UU 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, sesuai dengan Pasal 239. Dalam UU 32 Tahun 2004, Pasal 1, Angka 12 menyebutkan bahwa desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004, tentang desa berdasarkan UU ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemerdayaan masyarakat.

Pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah (Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 216, Ayat (2) perda, sebagaimana pada Ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat-istiadat desa.

Dari kutipan ini tampak bahwa adanya lembaga desa tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan ketentuan-ketentuan pemerintah pusat atau ada hubungan antara pemerintahan desa yang bersifat tradisional (adat) dan desa dalam arti administrasi (pemerintahan dinas).

Menimbang Pasal 216, Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tentang desa, sedangkan kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan perda berpedoman dengan Peraturan Pemerintah (UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 127, Ayat (1), sehingga dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No 73 Tahun 2005 tentang kelurahan. Kemudian dalam struktur pemerintahan desa dan/atau kelurahan mempunyai hubungan yang sinergi antara kedua lembaga adat dan dinas tersebut.

Berdasarkan Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, Pasal 1, Ayat (e) desa adat sebagai *desa dresta* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata *krama* pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* (kahyangan desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam realitas yuridis hubungan kerja antara desa adat dengan desa Dinas kepala desa/kelurahan bersifat konsultatif dan koordinatif (Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, Pasal 13). Dalam realita politik, dengan diberlakukannya Perda desa adat dalam konteks negara adanya eksplorasi hubungan bentuk-bentuk kekuasaan ini dan negara berusaha mendominasi kebudayaan lokal (dalam produk hukum) kemudian negara dan kekuasaan itu dapat dimanfaatkan oleh sejumlah agen dalam upayanya untuk melakukan perubahan (Cf. Chris Barker, 2004: 28). Walaupun senyatanya desa adat di Bali sebagai lembaga sosial religius telah teruji dalam eksistensinya dari zaman ke zaman, desa adat sebagai wadah kehidupan untuk mengamalkan ajaran agama Hindu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Pada zaman kerajaan

Hindu pada masa lampau kehidupan berdasarkan ajaran Hindu dipimpin oleh raja dan pandhita istana. Pandhita istana itu disebut *purohita* dan di Bali disebut *bhagawanta*. Kedua pemimpin ini duduk sejajar namun memiliki kewajiban dan tanggungjawab yang berbeda. Meskipunpun berbeda namun saling terpadu satu dengan lainnya. Menengok desa adat di Bali (khusus di Kuta) yang menghadapi realitas politik negara yang disambungkan dengan produk hukum negara UU No 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Di sini, terjadi politik pengaturan oleh hukum di Indonesia yang homogenitas, baik secara fisik maupun secara sosial kultural. Kehidupan yang penuh dengan homogenitas ini meniadakan model pelayanan beragam sesuai dengan realitas budaya Indonesia. Cara berpikir model UU No. 5 Tahun 1979 adalah mutlak dan sentralistik. Akan tetapi, jika negeri ini akan ditata seperti itu, resiko yang ditanggung akan sangat besar.

UU Nomor 5 tahun 1979 itu memang bisa bekerja relatif efektif pada wilayah yang sudah dirambah oleh industrialisasi sehingga menjadi masyarakat yang lebih bersifat perkotaan (urban), seperti Jawa. Memang tidak terlalu berisiko untuk menata kembali secara rasional terhadap masyarakat yang sudah *industrialized* dan *urbanized* itu, tetapi tidak untuk masyarakat yang adatnya masih kokoh.

Dalam realitas sosio-legal ternyata Bali mampu menyelamatkan desa adatnya dalam ¹ terjangan politik pengaturan yang tidak bagus dari UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. ³ Dalam realitas politik hukum dan kebudayaan di Bali, munculnya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1986 tentang desa adat, sebagai wujud perlawanan aspirasi masyarakat adat (Hindu) terhadap tidak terakomodasinya lembaga adat secara legal-formal dalam bentuk hukum negara (pusat). Lahirnya

Perda Desa Adat No. 06 Tahun 1986 dalam bentuk produk hukum sebagai keputusan politik DPRD Provinsi Bali yang mayoritas DPRD dari Golongan Karya. Hal ini sudah tentu merupakan politik hukum dan kebudayaan dalam menyelamatkan asset budaya (desa adat) demi eksistensinya komunitas lokal.

Konsekuensi logis pelaksanaan ⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa dalam konteks perda *desa adat* sesuai dengan penjelasan Pasal 5 (Perda Desa Adat No. 06 Tahun 1986) adalah sebagai berikut:

- a. Tidak beralihnya kedudukan, fungsi desa adat kepada desa (*desa dinas*) sebagai pemerintahan yang terendah berada langsung di bawah camat;
- b. Perlunya diatur desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan lembaga pimpinan yang bernama *prajuru* desa adat.

Dalam ⁷ konteks sentralisasi kekuasaan melalui produk hukum UU Nomor 5 Tahun 1979, adanya penyeragaman *tentang pemerintahan desa* sesuai dengan Pasal 1, butir (a): desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1, butir (b): kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri. Dalam arti inilah hukum mempunyai pengaruh untuk membatasi kekuasaan daerah. Akan tetapi, sistem hukum merupakan juga suatu alat bagi

penguasa untuk mengadakan tata tertib dalam masyarakat atau untuk mempertahankan atau menambah kekuasaan (Adi Sulistiyono, 2007:12).

Munculnya Perda Desa Adat No. 6 tahun 1986 adalah sebagai alat kekuasaan daerah Bali untuk "melawan UU No. 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah, dan UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan desa". Inti pokok perjuangan DPRD Provinsi Daerah Tingkat I Bali dan Gubernur Bali adalah hukum telah difungsikan sebagai proteksi Budaya Bali (Desa Adat Bali) agar tetap ajeg sebagai sebuah institusi sosial-religius yang tidak terakomodasi dalam dua UU tersebut di atas.

Berlakunya UU Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa secara kultural telah "merusak" tatanan budaya yang sudah ada di Bali dan Kuta khususnya. Mengingat wilayah teritorial desa di Bali "*banjar*" diganti namanya dengan "*dusun*" sebagai bagian wilayah desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan Desa (Pasal 1, Ayat c); dan "*banjar*" diganti namanya menjadi "lingkungan" sebagai bagian wilayah dalam kelurahan yang merupakan lingkungan kerja pelaksana pemerintahan desa (Pasal 1, Ayat d). Dalam realitas sosial masyarakat Kuta menurut kepala lingkungan *Banjar* Segara mengatakan bahwa:

"kalau mereka ke balai *banjar* mereka tidak mengganti nama *banjar* menjadi ke "balai lingkungan" atau ke "balai *dusun*" (I Nyoman Rika, umur: 40 tahun, pada tanggal 12 Nopember 2008).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, secara yuridis berlakunya Pasal 1 (Ayat c) tidak diterimanya "kata lingkungan secara tidak langsung" merupakan aspek sosiologis, tetapi karena ini merupakan penyeragaman negara terhadap tatanan desa dinas,

secara terpaksa diterima. Berbeda dengan desa adat, tidak tersentuh dengan UU No. 5 Tahun 1979, karena undang-undang ini menyangkut desa dinas. Untuk tetap mempertahankan adanya eksistensi desa adat di Bali, seperti telah disampaikan di atas telah diselamatkan "desa adat di Bali" dengan dikeluarkannya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 oleh DPRD Provinsi Bali. Untuk tetap mempertahankan wilayah desa adat sebagai bagian politik hukum "penyelamatan wilayah desa adat", maka diturunkan Pasal 1, Ayat (g); *palemahan* desa adat adalah wilayah yang dimiliki oleh desa adat yang terdiri dari satu atau lebih *palemahan banjar* (bukan lingkungan/dusun)⁵ yang tidak dapat dipisah-pisahkan dan yang ada sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Perlu ditegaskan walaupun Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 telah menyelamatkan desa adat, dalam realitas politik desa adat tetap masih terhegemoni dan tidak mandiri ketika berhadapan dengan desa dinas (kepala kelurahan/kepala desa). Dapat kita jelaskan dengan mencoba memaparkan isi perda desa adat Pasal 13: *hubungan kerja antara prajuru desa adat dengan kepala desa/kepala kelurahan bersifat konsultatif dan koordinatif*.

Artinya, desa adat dalam realitas budaya adalah bersifat otonom bila berhadapan dengan kekuatan negara harus tunduk dengan segala tugas dan perintah kepala kelurahan/kepala desa walaupun hal-hal tertentu bersifat konsultatif dan kordinatif. Kemudian, "desa" dalam pengertian hukum nasional, sesuai dengan batasan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa yang menyebutkan bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk

5 Bukan Lingkungan/Dusun dari persepsi dan pemikiran Penulis.

¹ sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 huruf (a)). Desa dalam pengertian ini melaksanakan berbagai kegiatan administrasi pemerintahan atau kedinasan sehingga dikenal dengan istilah “desa dinas” atau desa “administrasi”.

Desa dinas (kelurahan/perbekelan/desa) yang berurusan dengan administrasi pemerintahan, sedangkan desa adat merupakan suatu komunitas tradisional dengan fokus fungsi dalam bidang adat dan agama Hindu, dan merupakan suatu kesatuan wilayah, yakni para anggotanya secara bersama-sama melaksanakan kegiatan sosial dan keagamaan yang ditata dalam suatu sistem budaya. Desa Adat merupakan persekutuan masyarakat hukum secara tradisional yang telah tumbuh dan berkembang di Bali sejak ratusan tahun yang lalu (MPLA, 1990; Surpha, 1993). Hubungan desa dinas dan desa adat, menurut Arwati (1991) dalam Pitana (1994), dari perspektif harmoni mengandaikan keberadaan desa adat dan desa dinas, seperti keberadaan dan hubungan suami-istri yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsinya tersendiri, tetapi selalu ada dalam hubungan yang harmonis dan saling mengisi antarsesamanya di dalam usaha menuju masyarakat yang sejahtera-sentosa.

3.1.1 Hubungan tentang Penduduk (*Pawongan*)

Hubungan tentang penduduk yang terkait dengan relasi politik budaya tentang penduduk (*pawongan*) di Desa Adat Kuta melibatkan perjuangan *Prajuru* Desa Adat Kuta sebagai politik identitas sebagai bagian politik representasi dalam dinamika sosial politik yang transpolitika.

Kemudian, oleh Yasraf.A Pilliang, transpolitika diartikan politik yang berbaur dengan kepentingan ekonomi, hukum, budaya/agama sehingga menciptakan semacam garis lintas politik; politik yang berbaur dengan hukum, politik yang bersekutu dengan ekonomi, politik yang berselingkuh dengan seksual, politik yang bersimbiosis dengan komoditi (Yasraf. A Pilliang, 2005:4).

Rupanya hubungan dan ketentuan ini ditekankan kepada persoalan teks dan konteks yang tidak lepas dari interpretatif/penafsiran atau "prasangka" yang oleh Michael T. Gibbons (1987), sebagai bagian dari tafsir politik. Prasangka bersikukuh menganggap bahwa makna sebuah teks terletak pada maksud si pengarang yang murni, objektif dan asli, dan inilah yang akan didekonstruksi melalui penafsiran teks sesuai dengan konteks (Michael T. Gibbons, 1987:xvi). Meminjam cara kerja Vickers (dalam Fadilla Putra, 2003) *framework* Value Judgement dalam analisis kebijakan publik, persepsi yang dilihat dari asal katanya "*perception*" dapat mempunyai makna pengertian, penglihatan, tanggapan daya memahami, dan atau menanggapi. Adapun kerangka kerja (Vickers *Framework*) dengan menggabungkan pendekatan komunikasi, sistem dan psikologis dalam pembuatan keputusan. Dalam istilah yang lebih luas, metode Vickers memfokuskan diri pada proses pembuat keputusan sebagai suatu cara, yakni norma-norma, nilai-nilai serta standar-standar disusun dan diubah dan bagaimana informasi serta fakta-fakta itu dikumpulkan guna mempermudah untuk melakukan penilaian. Bagi Vickers, seorang pembuat kebijakan itu, harus memperdebatkan dengan sangat keras antara dua aspek, yaitu penilaian berdasarkan nilai (apa yang seharusnya). Penilaian atas apa yang ada adalah menyangkut tentang pertanyaan-pertanyaan, seperti apa yang terjadi di luar sana, apa masalah yang muncul, dan

prediksi apa yang mungkin dibuat.

Pendalaman atas pertanyaan tersebut harus bersandar atas realitas, bukan imajinasi dari seseorang. Kemudian, penilaian tentang apa yang seharusnya adalah menyangkut pertanyaan seperti: "nilai atau norma apa yang ada dan harus dipatuhi dan apa yang seharusnya terjadi". Pendalaman atas pertanyaan tersebut harus bersandar pada hal-hal yang sifatnya perenungan atas idealitas dan realitas dalam hal ini adalah sesuatu yang hendak diubah sesuai dengan idealitas. Hasil persinggungan kedua dimensi tersebut akan menghasilkan penilaian tindakan atau aksi. Dalam fase ini pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab adalah "apa yang akan dilakukan, bagaimana cara melakukannya, tindakan apa yang harus diambil, dan solusi apa yang cukup baik. Pendalaman atas pertanyaan-pertanyaan ini merupakan hasil perdebatan internal antara kedua dimensi tersebut di atas (Fadilla Putra, 2003:50).

Berkaitan dengan cara kerja Vickers dalam menganalisis persoalan "idealitas" dan realitas "fenomena normatif" mendapat "gugatan" atau tanggapan beragam dari *Prajuru* Desa Adat Kuta, majelis *desa pakraman* dan "aparatur desa dinas" berkaitan "munculnya kebijakan perda *desa pakraman*". Dengan demikian, berbagai tanggapan muncul sebagai koreksi terhadap suatu kebijakan legislatif dan eksekutif sebagai pemegang kewenangan "fungsi legislasi".

Ketika penduduk (*pawongan*) yang dipersepsikan oleh *prajuru* dalam konteks *awig-awig* desa adat, akan berbeda dengan penduduk dalam konteks perundang-undangan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006, tentang administrasi kependudukan dalam ketentuan umum Pasal 1, huruf (1), yang dimaksud dengan administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan

penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Pasal 1, huruf (2) penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia; huruf (3): warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga negara Indonesia; huruf (10) pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu identitas atas surat keterangan kependudukan; huruf (11) peristiwa kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap; huruf (12): nomor induk kependudukan, selanjutnya disebut NIK, adalah nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia; huruf (13) kartu keluarga, selanjutnya disingkat KK, adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga; huruf (14) kartu tanda penduduk, selanjutnya disingkat KTP, adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, huruf (17) peristiwa penting adalah kegiatan yang dialami

oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Selanjutnya yang berkaitan dengan pindah datang penduduk dalam wilayah Indonesia termuat dalam paragraf 2 bagian kedua, pendaftaran peristiwa kependudukan. Kemudian, diuraikan dalam Pasal 15, Ayat :

1. Penduduk warga negara Indonesia yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melaporkan kepada instansi pelaksana di daerah asal untuk mendapatkan surat keterangan pindah.
2. Pindah sebagaimana ayat (1) adalah berdomisilinya penduduk di alamat yang baru untuk waktu lebih dari 1 (satu) tahun atau berdasarkan kebutuhan-kebutuhan yang bersangkutan untuk waktu yang kurang dari 1 (satu) tahun.
3. Berdasarkan Surat Keterangan Pindah sebagaimana dimaksud dengan pada ayat (1) penduduk yang bersangkutan wajib melapor kepada instansi pelaksana di daerah tujuan untuk penerbitan Surat Keterangan Pindah Datang.
4. Surat Keterangan Pindah Datang sebagai dimaksud ayat (3) digunakan sebagai dasar perubahan atau penerbitan KK dan KTP bagi penduduk yang bersangkutan.

Selanjutnya, setiap kabupaten berusaha mengatur penduduknya dengan mengeluarkan peraturan daerah yang berkaitan dengan interaksi masyarakatnya. Interaksi sosial baru akan dapat terjadi apabila adanya komunikasi sebagai pengantar interaksi, adanya reaksi dari pihak lain atas komunikasi tersebut, adanya hubungan timbal-balik

yang saling pengaruh memengaruhi antara satu dan yang lainnya, interaksi berpedoman kepada kaidah-kaidah sebagai acuan dalam interaksi (Otje Salman, 1989:11). Sebagai akibat adanya hubungan tersebut sehingga perlu pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 5 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dalam kerangka sistem informasi manajemen kependudukan (Simduk) di Kabupaten Badung.

¹³ Norma hukum kependudukan ini mengatur bahwa penduduk adalah setiap orang, baik warga negara Republik Indonesia maupun warga negara asing yang bertempat tinggal tetap di Kabupaten Badung dan telah memenuhi ketentuan peraturan ¹³undang-undangan yang berlaku (Pasal 1, Ayat (g)); penduduk pendatang adalah setiap orang yang datang di Kabupaten Badung baik sebagai penduduk sementara, penduduk musiman maupun ¹³sebagai tamu (Pasal 1, Ayat (h).

Penduduk sementara adalah orang asing yang berada di Kabupaten Badung dengan izin tinggal terbatas (Pasal 1, Ayat (i)); penduduk musiman adalah setiap warga negara Indonesia yang datang dari luar dan berdiam sementara di ¹³desa/kelurahan di Kabupaten Badung (Pasal 1 ayat (j)); tamu adalah setiap warga negara Indonesia, warga negara asing maupun penduduk sementara yang berada di Kabupaten Badung bersifat kunjungan singkat ¹³dan tidak lebih dari 30 (tiga) puluh hari (Pasal 1 ayat (k)); pendaftaran penduduk adalah kegiatan pencatatan penduduk akibat terjadinya kelahiran, kematian, perpindahan, kedatangan, perubahan status kewarganegaraan, status kependudukan dan mutasi biodata di Kabupaten Badung (Pasal 1, Ayat (l)).

Selanjutnya, ¹³mutasi penduduk adalah perubahan yang terjadi dalam suatu daerah karena kelahiran,

13 mation, perpindahan dan kedatangan (Pasal 1, Ayat (m);
 penampung adalah setiap orang/badan hukum/lembaga di
 Kabupaten Badung yang meneri 13 penduduk pendatang
 (Pasal 1, Ayat (zd); Pasal 11, Ayat (1), kedatangan penduduk
 warga negara Indonesia yang diakibatkan perpindahan
 wajib didaftarkan kepada kepala desa/kelurahan setempat
 dalam jangka waktu selambat-lambatnya 14 (empat
 13) hari kerja sejak tanggal kedatangan. Pasal 11, ayat
 (5), penduduk musiman dan atau penampung wajib
 melapor dalam waktu dua kali 24 (dua puluh empat) sejak
 kedatangannya kepada kepala desa/kelurahan setem 13
 melalui kepala *dusun*/lingkungan; Pasal 11, Ayat (6),
 setiap tamu wajib melaporkan diri kepada kepala desa/
 kelurahan setempat selambat-lambatnya satu kali 24 (dua
 puluh empat) jam sejak kedatangannya melalui kepala
 13 *dusun*/kepala lingkungan; Pasal 12, Ayat (4) pendaftan
 penduduk musiman diterbitkan Kartu Identitas Penduduk
 Musiman (KIPEM) oleh kepala desa/kelurahan setem 13
 yang berlaku selama 3 (tiga) bulan; Pasal 12, Ayat (5) setiap
 penampung penduduk pendatang wajib melaporkan
 perkembangan penduduk yang ditampung dalam setiap
 1 (satu) bulan sekali kepada kepala desa/kelurahan
 melalui kepala dinas/kepala lingkungan dan tembusannya
 disampaikan kepada kelian *banjar* adat.

Ada hal yang sangat menarik dan memb 1
 kesempatan untuk partisipasi kepada desa adat untu
 membina penduduk pendatang dalam kaitannya dengan
 Trihita Karana se 1 sebagai kearifan lokal di Bali yang tertuang
 dalam pasal 13, yang bunyinya: *desa adat dapat berpartisipasi
 aktif dalam upaya pembinaan terhadap penduduk pendatang
 dalam kaitannya dengan Trihita Karana sehingga terwujud
 hubungan yang harmonis*. Tentang pelaporan yang berkaitan
 dengan penduduk pendatang dan pen 13ampung termuat
 dalam pasal 26 ayat (3) yang bunyinya: *penampung/pemilik*

tanah agar melaporkan setiap kejadian mutasi kependudukan, baik lahir, mati, pindah maupun datang.

1 Hubungan dan ketentuan tentang penduduk dalam Perda 15 Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 1, angka (6) krama desa/krama banjar adalah mereka yang menempati karang desa pakraman/karang banjar pakraman dan atau bertempat tinggal di wilayah desa/banjar pakraman atau di tempat lain yang menjadi warga desa pakraman/banjar pakraman; Pasal 1, angka (7) krama pengempon/pengemong adalah krama desa pakraman/krama banjar pakraman yang mempunyai ikatan lahir batin terhadap kahyangan yang berada di wilayahnya serta bertanggungjawab terhadap pemeliharaan, perawatan, dan pelaksanaan kegiatan upacara di kahyangan tersebut. Pasal 1, Ayat (8) krama penyungsong adalah krama desa pakraman/krama banjar pakraman yang mempunyai ikatan batin terhadap suatu kahyangan dan atau ikut berpartisipasi dalam pemeliharaan, perawatan, dan pelaksanaan kegiatan upacara berupa dana punia. 1 Pasal 3, Ayat (6) krama desa/krama banjar pakraman yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan pawongan dan palemahan di dalam wilayah desa/banjar pakraman yang hak dan kewajibannya diatur dalam awig-awig desa/banjar pakraman masing-masing.

1 Menurut I Nyoman Rika (Kaling Banjar Segara) Desa Adat Kuta, walaupun ada pasal 3 ayat (6) Perda Desa Pakraman, penduduk non-Hindu tidak diatur dalam awig-awig atau perarem, tetapi Rika menyampaikan bahwa:

"Penduduk non-Hindu itu tetap hanya mendapat pelayanan dinas (administrasi). Kewajiban di palemahan (wilayah) adalah ikut menjaga keamanan dan ketertiban, dan wajib ikut gotong-royong setiap bulan (wawancara dengan I Nyoman Rika pada tanggal 12 November 2008).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, *Awig-Awig* Desa Adat Kuta belum mampu mengatur penduduk non-Hindu sebagaimana yang diamanatkan oleh Perda *Desa Pakraman*. Namun, desa dinas mengatur melalui fungsi pemerintahan untuk menjaga wilayah lingkungan bersama penduduk, baik Hindu maupun non-Hindu supaya tertib dengan membentuk Siskamling (Sistem Keamanan Lingkungan) yang berfungsi ganda satu pihak sebagai fungsi keamanan dan yang kedua berfungsi sebagai kebersihan lingkungan dengan gotong-royong. Menurut Ida Bagus Gede Puja, Ketua *Majelis Madya Desa Pakraman Kabupaten Badung* menyebutkan bahwa:

"Pasal 3, Ayat (6) Perda *Desa Pakraman* tersebut di atas berkaitan dengan Tri Hita Karana (parhyangan, *palemahan*, dan pawongan) yang berkaitan dengan hak dan kewajiban serta kepentingan kehidupan di lingkungannya, ini dapat saja dibuatkan suatu aturan yang mengatur penduduk non-Hindu maupun Hindu sebagai penduduk pendatang di tiap-tiap desa adat" (wawancara dengan Ida Bagus Gede Puja, pada tanggal 9 Desember 2008).

Berdasarkan kedua informan tersebut di atas, terhadap ketentuan pasal 3 ayat (6), terdapat perbedaan pandangan tentang isi Perda berkaitan dengan implementasinya di masyarakat. Satu pihak melihat dari aspek pemerintahan sebagai seorang *kaling* bahwa Perda *Desa pakraman* tidak perlu mengatur penduduk non-Hindu dan di pihak lain melihat *desa pakraman* mempunyai fungsi ketentuan pengaturan terhadap penduduk non-Hindu, karena terkait dengan *Pawongan*..

Menurut Ketua DPRD Provinsi Bali, Ida Bagus Wesnawa (periode 1999-2004, dan periode 2004-2009):

"Perlunya mengatur penduduk pendatang non-Hindu dalam *awig-awig/pararem* supaya tidak *ngerebede* atau "membangkang". Perlu sosialisasi sebaik-baiknya dan

dijabarkan sebaik-baiknya karena Perda *Desa Pakraman* yang dibuat *Desa Pakraman* dalam konteks Bali dalam Negara Republik Indonesia. Walaupun *Desa Pakraman* berkaitan dengan filsafat Tri Hita Karana, tetapi Bali tidak bisa tertutup terhadap penduduk pendatang yang beragama non-Hindu. Perlu diatur hubungan dan interaksi antarumat beragama dalam skala mikro (*desa pakraman*) sehingga hubungan harmonis” (wawancara dengan Ida Bagus Wesnawa, B.A. pada tanggal 26 Pebruari 2008)

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, berbagai persepsi tentang ketentuan *pawongan* mencerminkan representasi tokoh adat, *Prajuru* Adat Kuta dan dinas, serta DPRD Provinsi Bali yang membentuk Perda *Desa Pakraman*, serta interpretasi tentang produk perundangan-undangan yang terkait. Fenomena tersebut sesuai dengan pendapat Yasraf Amir Piliang tentang suatu penafsiran realitas tersebut sangat beragam, dan realitas yang terbentuk pun bisa sangat beragam pula. Pada abad dua puluhan hingga sekarang bisa dikatakan bahwa bahasa telah menjadi perhatian utama para fisuf, terutama cabang filsafat yang disebut dengan hermeneutika. Hermeneutika menjadi paradigma baru untuk memahami realitas. Berpikir itu berarti menafsir, maka seluruh aktivitas hidup manusia adalah menafsir karena segalanya terbungkus oleh bahasa (Yasraf Amir Piliang, 2004:26-27).

Bedasarkan taw⁴ran teori interpretasi dan teori dekonstruksi dari Derrida ada pada cara penafsiran. Pertama, yang disebutkan dengan penafsiran *restropektif*, yaitu upaya untuk merekonstruksi makna atau kebenaran awal atau orisinil. Kedua, Penafsiran prospektif, yang secara eksplisit membuka pintu bagi indeterminasi makna, di dalam sebuah permainan bebas (Otje Salman, 2004:113).

³ Tampak lebih kritis untuk memahami teks,

khususnya tentang pandangannya mengenai tafsir prospektif yang secara eksplisit menerima ketidakpastian makna, yaitu memberikan peluang bagi permainan bahasa tanpa terikat pada dogma. Pemikiran Derrida merupakan bentuk perlawanan terhadap model penafsiran teks yang sudah mapan, yang dalam ilmu hukum cenderung ditolak karena tafsir dalam undang-undang atau produk kebijakan makna teks selalu dianggap pasti dan sudah jadi. Keceragaman tafsir dan kepastian menurut pandangan formalisme (strukturalisme) dalam hukum ini merupakan esensi teks yang hendak dibongkar melalui dekonstruksi.⁶

Teori Dekonstruksi ini dalam teori Ilmu Hukum dikenal dalam aliran *critical legal studies* pada prinsipnya mencoba untuk mengembangkan aspek radikal dari realisme hukum dan menerapkannya ke dalam kerangka berpikir dari marxism, khususnya dalam hal kritikan kaum Marxis terhadap pemikiran kaum liberal.

Pemikiran hukum liberal ini mengajarkan bahwa hukum dibuat oleh parlemen yang mewakili suara rakyat, sedangkan dalam memutus perkara, hakim paling jauh hanya menafsirkan hukum, bukan membuat hukum. Oleh karena itu, gerakan *critical legal studies* menggunakan pisau analisis berupa alat dekonstruksi (*tools of deconstruction*) untuk membedah premis-premis yang bersifat mistis aliran-aliran yang bernuansa liberalisme hukum. Alat dekonstruksi ini merupakan warisan dari aliran realisme hukum ke dalam aliran *critical legal studies*, yang melihat bahwa hukum bersifat tidak ada batasnya (*indeterminate*) sehingga antara hukum, moral, dan politik sebenarnya tidak ada sekat pemisah (Munir Fuady, 2005:85-86). Kemudian, *critical legal studies* lebih senang disebut sebagai

⁶ ⁴ Teks Pasal-pasal yang sudah pasti dalam Perda Desa pakraman akan "dibongkar" berdasarkan teori Interpretasi dan dekonstruksi.

sebuah "gerakan" (*movement*) hukum dibandingkan sebagai suatu "aliran hukum".

Dalam *critical legal studies* dipercaya bahwa faktor bahasa merupakan penyebab utama mengapa penerapan hukum tidak mungkin dapat dilakukan dengan baik, yakni faktor bahasa (termasuk bahasa undang-undang) yang tidak pasti, sangat terbuka (*open ended*), manipulatif dan *multifaset*. Bahasa selalu tidak pasti, ambigu, interpretatif tanpa batas, manipulatif, *open ended*, dan sebagainya, yang mempunyai arti menurut selera yang menggunakannya.

Menurut pendapat Bendesa Adat Kuta, I Gusti Ketut Sudira bahwa:

"Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 3, Ayat (6) *krama desa/krama banjar pakraman* yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan pawongan dan *palemahan* di dalam wilayah *desa/banjar pakraman* yang hak dan kewajibannya di atur dalam *awig-awig desa/banjar pakraman* masing-masing. Pasal ini dianggap rancu karena menyangkut urusan dinas digabungkan dengan urusan adat. Kalau pasal ini menyangkut hanya untuk Hindu tidak masalah, artinya masalah adat jangan dicampuri dengan masalah non-Hindu, biarkan hal-hal yang berkaitan dengan dinas diatur oleh lurah dan atau kelian dinas masing-masing *banjar*" (wawancara penulis dengan I Gusti Ketut Sudira pada tanggal 30 April 2007).

Ungkapan tersebut di atas mencerminkan tidak adanya satu persepsi tentang pemahaman suatu aturan. Perda sebagai produk DPRD Provinsi Bali yang semestinya disosialisasikan oleh instansi berwenang untuk mencegah "mati surinya" produk hukum.

Berbeda dengan I Wayan Putu Suwena, S.H., (*petajuh bendesa agung*) MDP Bali yang dicegah adalah Non-Hindu dalam rangka pemanfaatan dari kekayaan desa adat sehingga kekayaan desa adat hanya dimanfaatkan oleh *krama* adat seperti *setra*, tanah-tanah milik desa dan

fasilitas milik desa adat. Hal ini dengan jelas tertuang dalam Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 1, angka 4 berbunyi: *Desa pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata *krama* pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendidiri serta berhak mengurus rumah tang³ sendiri.⁷

Berbeda dengan Perda Desa Adat Nomor 6 Tahun 1986, Pasal 4, Ayat (1) *krama desa* adat adalah orang yang menjadi anggota desa ad¹t; Ayat (2) : Tata cara dan syarat menjadi *krama desa* adat diat⁹ur dalam *awig-awig* desa adat yang bersangkutan.

Kesiapan untuk mengatur penduduk pendatang non-Hindu berdasarkan semangat perda *desa pakraman* belum tersosialisasi dengan baik ke aparat desa adat/*desa pakraman*. Intinya Perda ini memiliki semangat nasionalisme dalam b⁵onteks NKRI sehingga pendatang diwajibkan untuk diat⁵ur dalam sebuah *awig-awig desa* adat/*banjar pakraman* masing-masing. Demikian juga bunyi pasal 3 ayat (7) perda *desa pakraman*: *parahyangan* dan tempat suci baik bagi umat Hindu maupun umat lain yang ada dalam wilayah *desa pakraman/banjar pakraman*, dijaga bersama-sama oleh seluruh warga/*krama* dari *desa pakraman/banjar pakraman* atas dasar toleransi dan kerukunan serta saling menghormati dalam rangka membina rasa persatuan dan kesatuan masyarakat Indonesia. Pasal 3, Ayat (8) tata cara dan syarat-syarat untuk menjadi *krama desa pakraman/krama banjar pakraman* diatur dalam *awig-awig desa pakraman/banjar pakraman* masing-masing semestinya sesuai Pasal

⁷ Wawancara dengan I Wayan Putu Suwena SH, Petajuh Bendesa Agung MDP Bali, umur, 60 tahun, pada tanggal 31 Januari 2009.

3, Ayat (8) lebih lanjut desa *adat/pakraman* atau *banjar* adat mengatur *krama*, Hindu maupun non-Hindu.

Menurut Ida Bagus Putu Wesnawa, B.A., semuanya ini bisa diatur dalam konteks dengan *krama* non-Hindu di *desa pakraman* dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Misalnya, orang beragama Islam bisa masuk dalam organisasi subak, ketika masuk ke *parhyangan* kembali ke tempat sucinya masing-masing, bahkan *krama* Islam yang masuk organisasi subak ikut gotong-royong di pura *subak*, ketika sembahyang mereka kembali ke tempat sucinya masing-masing. Sepertinya di sinilah diatur terhadap penduduk pendatang mengenai *palemahan* dan *pawongan* dengan konsep atau filosofi *Trihita Karana* filsafat *Tat Twam Asi*.⁸

Persoalan tersebut di atas mendapat tanggapan dan persepsi yang berbeda dengan I Ketut Sumarta sebagai *penyarikan agung* majelis utama *desa pakraman* menyebutkan:

"yang dapat diikat adalah "*krama adat*" bukan *krama tamiu* yang bukan non-Hindu, melainkan *krama* sebagai analog "*membership*" dari *desa pakraman*. Jadi yang bukan sebagai "*membership*" tidak bisa menuntut hak, kalau menuntut hak semestinya harus dipenuhi persyaratan beragama Hindu, terikat *parhyangan*, *pawongan* dan *palemahan* di desa adat. *Desa pakraman* atur *krama* kedalam dengan cerdas, jangan yang datang (*tamiu*). Dapat disebutkan *krama* adat sebagai sponsor yang semestinya diatur dan bertanggungjawab dan *urati/peduli* terhadap *desa pakraman*. Dengan jelas perlu diatur manusia Bali dengan *palemahannya* sehingga tidak tergerus dengan investor" (Wawancara dengan I Ketut Sumarta, umur: 44 tahun, Alamat: Jl. Nangka Utara, No. 36 Denpasar, pada tanggal 27 Januari 2009).

8 Wawancara dengan Ida Bagus Putu Wesnawa, BA, pada tanggal 26 Februari 2008.

Ungkapan tersebut di atas menyebutkan bahwa pemahaman tentang ketentuan Pasal 3, Ayat (6) perda *desa pakraman* yang berkaitan dengan pawongan dan *palemahan* yang perlu diatur adalah *krama* adat (beragama Hindu) sebagai pemegang hak dan kewajiban terhadap desa adat. Namun, non-Hindu perlu diawasi oleh *krama* adat dan atau desa adat dalam konteks menempati *palemahan* sehingga terkontrol tanah-tanah Bali tidak dengan cepat tergerus oleh politik kapitalis. Secara sosio-yuridis dengan beragamnya pandangan tentang Perda *desa pakraman* tidak menjadi acuan secara normatif oleh Desa Adat Kuta, tetapi masih tetap mempergunakan acuan sebelumnya, yaitu perda desa adat. Di sini dapat diketahui bahwa *prajuru* desa adat masih mempergunakan *awig-awig* yang terbit ketika berlakunya perda desa adat.

Sebagai bukti lain dari *Prajuru* Desa Adat Kuta tidak mengacu pada perda *desa pakraman* adalah surat yang dikeluarkan oleh Bendesa Adat Kuta tertanggal 15 Agustus 2008, bernomor: 012/PAN-KAR/DAK/VIII/20008, hal: mohon izin kepada Bendesa Adat Tuban berkaitan dengan upacara *Karya Mamungkah, Ngenteg Linggih, Tawur Balik Sumpah lan Padudusan Agung* di Pura Penyarikan Desa Adat Kuta. Dalam hal ini, kop surat dari Desa Adat Kuta Kelurahan Kuta (tidak mempergunakan Kop Surat *Desa Pakraman* Kuta). Produk hukum yang menjadi acuan adalah perda desa adat. Kemudian dengan jelas terdapat dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta (2 Mei 1992), *parwos 4 indik krama*:

1. *Sane kabawos krama desa inggih punika kaluarga agama Hindu, sampun mabanjar suka-duka tur nyungsung Kahyangan Desa Adat Kuta.* (Yang dimaksud anggota desa Adat yaitu masyarakat desa yang beragama Hindu yang sudah menjadi banjar adat, dan bertanggungjawab kepada pura-pura yang berada di

desa adat Kuta)

2. *Sejaba punika kabawos tamiu.* (Di luar hal tersebut di atas dikategorikan sebagai pendatang).

⁶
Pawos 5: Krama Desa Adat Kuta wenten kalih soroh luihipun
: (anggota masyarakat Desa Adat Kuta terdiri dari dua jenis:)

- ⁶1. *Krama ngarep, kulawarga sane sampun mawiwaha tur sampun tedun mekrama banjar suka-duka.* (Anggota inti yaitu anggota masyarakat desa yang sudah menikah dan sudah menjadi anggota banjar adat).
- ⁶2. *Krama balu, salah sinunggil kulawarga krama ngarep lampus utawi nyapihin.* (Janda yaitu anggota masyarakat wanita yang suaminya sebagai anggota inti telah meninggal dunia atau telah bercerai dari suaminya).

⁶
Pawos 6: Kawit dados krama desa wenten tigang soroh, luihipun:
(Untuk menjadi anggota masyarakat desa adat terdiri dari tiga jenis yaitu:)

- ⁶1. *Wit sangkaning sampun jumenek ring Desa Adat Kuta.* (Memang berasal dari Desa Adat Kuta).
- ⁶2. *Mawiwit ngerereh pangupa jiwa sewidangan Desa Adat Kuta, utawi wit patilar rahayu saking desa sawosan.* (Karena kepentingan mencari nafkah di Desa Adat Kuta atau karena perpindahan dari desa lain dengan baik-baik).
- ⁶3. *Melarapan antuk pawiwahan pratisentana rancan (1) miwah (2) ring ajeng.* (Oleh karena terjadinya perkawinan di pihak sang istri (pradana).

¹
Walaupun Perda Desa Adat sudah dicabut dan diganti dengan Perda Desa Pakraman, Prajuru Desa Kuta tetap memakai awig-awig desa adat yang masih mengacu dengan Perda Desa Adat. Perda Desa Pakraman belum terjangkau

oleh *prajuru* makna apa yang terkandung dalam substansi pasal-demi pasal. Bahkan, Perda Desa Adat pun yang telah diganti menjadi Perda *Desa Pakraman* pemaknaannya masih belum dimengerti secara pasti. Berkaitan dengan Ajeg Bali adanya RT/RW di Bali akan memecah-belah *banjar* di Bali dan ini betul-betul berlawanan dengan Ajeg Bali. Sebagai contoh RW gotong-royong di kompleks perumahan ABRI di Desa Adat Kuta (Wawancara dengan I Made Wendra mantan Bendesa Adat Kuta).

Rupanya kesimpangsiuran pengertian tentang penduduk di *desa pakraman* sebagai implementasi¹ supaya tidak terjadinya pro-kontra Pasal 3, Ayat (6) *perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2001*, sebagaimana diubah berdasarkan *Perda Desa Pakraman Nomor 3 Tahun 2003*, maka Majelis Utama *Desa Pakraman* (MDP) Bali, mengadakan Pesamuan Agung I MDP yang tertuang dalam keputusan Majelis Utama *Desa Pakraman* (MDP) Bali Nomor: 050/Kep/Psm-1/MDP Bali/III/2006, tentang hasil-hasil pesamuan agung. Adapun yang menjadi persoalan pokok menimbang dari pesamuan agung tersebut, seperti berikut.

1. Bahwa semakin kompleknya permasalahan adat dan hukum adat Bali;
2. Bahwa belum adanya ketentuan yang jelas mengenai beberapa hal terkait dengan pola dan mekanisme penyelesaian permasalahan adat dan hukum adat Bali;
3. bahwa adanya tuntutan *krama desa pakraman* mengenai perlunya adanya kesatuan dan adanya kepastian dalam hubungan dengan pola dan mekanisme penyelesaian permasalahan adat dan hukum adat Bali;
4. bahwa terkait dengan hal-hal tersebut di atas, maka dipandang perlu dibuat keputusan terhadap hasil-hasil Pesamuan Agung I MDP Bali yang terkait dengan

pola dan mekanisme penyelesaian permasalahan adat dan hukum adat Bali untuk dijadikan pedoman bagi segenap prajuru desa pakraman ataupun jajaran MDP Bali,

Kemudian, hasil Pesamuan Agung I MDP Bali tersebut menghasilkan pengelompokan penduduk di *desa Pakraman*:

1. Penduduk Bali dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: (a) *krama desa* (penduduk beragama Hindu dan *mipil* atau tercatat sebagai anggota di *desa pakraman*); (b) *krama tamiu* (penduduk yang beragama Hindu dan tidak *mipil* atau tidak tercatat sebagai anggota di *desa pakraman*); dan (c) *tamiu* (penduduk non-Hindu dan bukan anggota *desa pakraman*),
2. Tiap-tiap golongan penduduk tersebut, berlaku *swadarma* (kewajiban) yang berbeda terhadap *desa pakraman*. Perbedaan itu hendaknya memberikan kenyamanan kepada ketiga golongan penduduk tersebut.
3. Pasamuan ini ditetapkan di Denpasar, pada hari Jumat, 3 Maret 2006. Bendesa Agung, Anak Agung Gede Putra, S.H.; Petajuh I, Drs. Agung Arnawa, M.B.A., M. M., Petajuh II, Drs. I Gusti Made Purnayasa, S.H., M. Si., Petajuh III, I Wayan Putu Suwena, S.H., Petajuh Penyarikan Agung, I Ketut Sumarta, Pangraksa, dan Ir. I Gusti Ketut Budiarta, M.M.

Antisipasi pasal 3 ayat (6) secara sosiologis tidak begitu cepat setelah dikeluarkan Perda *Desa Pakraman* Tahun 2001, sehingga *Prajuru* Adat kuta, dan tokoh Adat Kuta tetap saja "merasa nyaman" mempergunakan Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986. Apa yang disampaikan oleh mantan wakil Bupati Badung periode 2000-2005, yaitu Drs. I Made Sumer, Apt.; berlakunya Perda *Desa Pakraman*

memberikan ruang kepada penduduk non-Hindu sebagai *krama desa*, sesuai dengan pasal tersebut di atas, mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam wilayah *desa/banjar pakraman* yang hak dan kewajiban di atur dalam *awig-awig desa/banjar pakraman* masing-masing.

Hal ini berarti apabila salah dan tidak cermat mengimplementasikan pasal tersebut oleh Bendesa adat/*prajuru adat/prajuru banjar* akan menjadi “bumerang” bagi *desa pakraman/banjar pakraman* itu. Komunitas non-Hindu akan menuntut hak-haknya seperti *setra*/kuburan, tempat ibadah mesjid atau gereja sesuai amanat pasal ini. Tampaknya Drs. I Made Sumer, Apt., sebagai tokoh masyarakat Adat Kuta sangat keberatan dengan berlakunya *Perda Desa Pakraman* yang dianggap masih tidak berpihak kepada *krama* Hindu. Ini disampikan tidak bermaksud diskriminatif terhadap penduduk non-Hindu yang ada di Desa Adat Kuta, tetapi bagaimana membuat produk *Perda Desa Pakraman* yang menjamin eksistensi masyarakat Hindu Bali di Bali. Buatlah produk hukum “Perda” yang secara sosiologis komunitas Hindu terjamin hak-haknya.⁹ Apabila hukum hanya berlaku secara *yuridis*, kemungkinan besar kaidah tersebut merupakan “*dode regel*” (kaidah mati). Artinya, walaupun *Perda Desa Pakraman* sudah diundang-undangkan di Denpasar pada tanggal 8 Mei 2001, dalam lembaran Daerah Provinsi Bali tahun 2001 Nomor 29 Seri D Nomor 29 yang mengikat bagi penduduk Bali.

Berdasarkan penjelasan umum huruf 10: peraturan daerah ini merupakan payung hukum bagi pembentukan peraturan daerah desa di dalam pemerintahan kabupaten/kota di Bali. Peraturan daerah ini bukan

⁹ Wawancara dengan Drs. I Made Sumer, Apt. pada tanggal 17 Agustus 2008, Jl Pantai Kuta No. 38 Kuta di Hotel Summer (Br. Pande Mas Kuta). Drs. I Made Sumer, Apt., Lahir 3 Mei 1948.

berarti mengintervensi kewenangan kabupaten/kota, melainkan mengingat sejarah perkembangan *desa pakraman* kewenangannya meliputi antarkabupaten/kota. Di samping itu, *desa pakraman* berakar pada budaya Bali yang dijiwai oleh agama Hindu. Berdasarkan fenomena tersebut di atas, berkaca dengan ada kontroversi tentang Pasal 3, Ayat (6) perda *desa pakraman*, dengan meminjam pendapat Oliver Wedall Holmes terhadap peranan faktor nonhukum terhadap hukum, adanya ungkapan yang dikenang sepanjang masa, yaitu: kehidupan hukum bukan logika, melainkan pengalaman (*The live of the law has not been logic, it has been experience*) (Munir Fuady, 2005:65).

Lebih lanjut, dapat disebutkan bahwa aturan adalah perangkat komunikasi yang memiliki tujuan khusus dan ditentukan untuk perbuatan-perbuatan tertentu; tujuan utamanya adalah memengaruhi tingkah laku penerimanya. Suatu aturan sebagai sebuah "pesan"/perda yang disampaikan itu diserap dan dicerna sesuai dengan kemampuan yang menerima "pesan" atau "informasi" tersebut; faktor pendidikan, budaya akan sangat memengaruhi bagaimana pesan itu diterima dan diterjemahkan. Banyak pertimbangan muncul dalam proses komunikasi, karena diakui bahwa penyampaian dan penerimaan pesan seringkali terdapat perbedaan atau *distorsi* yang sangat lebar dan seringkali disebut dengan istilah "kebodohan hukum", yaitu sebuah pandangan yang menyatidakan bahwa masyarakat kecil kebanyakan tidak mengetahui hukum modern.

Menurut Bernard L Tanya, dalam disertasi yang berjudul "Beban Budaya Lokal Menghadapi Regulasi Negara" di Universitas Diponogoro (2000). Kemudian, diterbitkan menjadi sebuah buku yang berjudul *Hukum dalam Ruang Sosial*. Bernard menemukan kenyataan bahwa hukum nasional tidak selalu *compatible* dengan

hukum lokal di Sabu. Kenyataan tersebut, kemudian dirumuskan yang bernas, bahwa bagi masyarakat Sabu, hukum nasional banyak menjadi beban (Satjipto Rahardjo, 2007:50). Ini sebagai contoh untuk dapat melihat Perda Desa Adat ke Perda *Desa Pakraman*, apakah Perda *Desa Pakraman* sudah "merasa nyaman di rumah" di Bali yang mengalami "protes" oleh Desa Adat Kuta. Meminjam cara berpikir Moh. Mahfud,MD, (Mahfud. MD, 1999:143), catatan lanjutan atas fenomena ini administrasi hukum kita masih centang-perantang. Seharusnya para perancang hukum kita berhati-hati dalam meramu materi peraturan perundangan, tetapi kehati-hatian itu tidak terlihat. Ini terbukti dari bahwa:

1. Pasal 3, Ayat (6) perda *desa pakraman*; Bagi *krama desa/krama banjar pakraman* yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam wilayah *desa/banjar pakraman* yang hak dan kewajibannya diatur dalam *awig-awig desa/banjar pakraman* masing-masing. Pasal ini diprotes oleh Desa Adat Kuta. Dalam realitas budaya Desa Adat Kuta mempersoalkan pasal ini karena akan menjadi bumerang bagi masyarakat Kuta ke depan.¹⁰
2. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor: 3 tahun 2003, tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001, tentang *desa pakraman*. Pasal 1, mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *desa pakraman* yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2001 Nomor 29 Seri D Nomor 29 sebagai berikut:
 - a. Ketentuan Pasal 1 angka 3 diubah sehingga

¹⁰ Wawancara dengan Drs. I Made Sumer, Apt. pada tanggal 17 Agustus 2008, Jl Pantai Kuta No. 38 Kuta di Hotel Summer (Br. Pande Mas Kuta). Drs. I Made Sumer, Apt., Lahir 3 Mei 1948.

seluruhnya menjadi berbunyi: ¹⁰kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

b. Ketentuan pasal 9 ayat ¹⁵6 dihapus.

- Dalam penjelasan Peraturan daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 tentang *desa pakraman*: pengertian kecamatan dalam Pasal 1, angka 3 Peraturan Daerah Povinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *desa pakraman* disesuaikan dengan pengertian kecamatan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah, sedangkan ketentuan Pasal 9, Ayat (6), peraturan daerah dimaksud tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya berhubung hal-hal berkaitan dengan pajak bumi dan bangunan diatur secara nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1994, sehingga perlu dihapus dengan Peraturan Daerah Perubahan (Penjelasan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2003, Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 tentang *Desa pakraman*. .

3. Protes Ketua Forum Peduli Adat dan Budaya Bali, Komang Mudita, S.H., Ketua Aliansi Adat Nusantara Dewa Suardana bersama 18 *Bendesa Pakraman* Buleleng dan Badung. Pemerintah didesak untuk mengubah perda *desa pakraman* bertentangan dengan Deklarasi PBB, tentang adat dan Hak-hak Azasi Manusia, karena tidak ada istilah *pakraman*. Forum dan aliansi ini mendesak Gubernur Bali Mangku Pastika dan Ketua

DPRD Bali Ida Bagus Wesnawa, B.A., untuk mengubah perda *desa pakraman* kepada Perda Nomor 06 Tahun 1986 tentang Desa Adat. Ketika Forum ini bertemu dengan Gubernur Bali Mangku Pastika setuju dengan perubahan tersebut. Sebab dalam konteks ajeg Bali segala interaksi harus sesuai dengan adat. Desakan kembali ke desa adat menguat karena dalam konggres adat yang melibatkan 550 desa adat senusantara di Pontianak, Suardana selaku Ketua Aliansi Adat Nusantara sempat ditertawakan oleh tokoh adat daerah lain kenapa Bali menggunakan nama *desa pakraman*. Alasan paling mendasar eksistensi *desa pakraman* tidak diakui oleh Deklarasi PBB tentang adat dan HAM. Deklarasi itu juga ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Mudita menyatadakan jika tidak kembali ke jati diri adat, ada kecenderungan Bali makin dikucilkan karena dianggap mengabaikan adat sekaligus bertentangan dengan Deklarasi PBB tentang HAM dan adat. Pada hal pelaksanaan di desa adat menyatu antara manusia, lingkungan dan Tuhan. "Yang kami tidakutkan adanya ultimatum negara jika essensi perda *desa pakraman* keluar dari konteks hukum adat". Saat ini, aspek perda *desa pakraman* yang menonjolkan *krama* telah memunculkan persoalan tata ruang yang makin rumit karena investor hanya melihat dari sisi "*krama*", sedangkan aspek tanah serta etika tata *krama* dalam berinteraksi sosial tidak termuat. Di Gianyar ada kasus pemekaran *desa pakraman* tidak bisa diadili peradilan umum karena hukum nasional tidak ada istilah *pakraman*. Jadi essensi terpenting kembali ke perda desa adat adalah penyelamatan Bali dari sisi adat, budaya dan agama. Wesnawa (Ketua DPRD Prov. Bali) mengatakan bahwa perubahan perda desa adat menjadi *desa pakraman* sebenarnya hanya ganti

istilah. Jika saat ini dipandang kurang tepat dan membahayakan Bali ke depan hendaknya pembahasan melalui majelis madya *pakraman* kabupaten/kota. "Saya faham dengan perubahan itu agar tidak menimbulkan persepsi seolah-olah *krama* terpisah dengan tanah" (Bali Post, *Pemerintah di Desak Ubah Perda Desa pakraman, Bertentangan dengan Deklarasi PBB*, Rabu, 24 September 2008, hal. 2).

Dari yang diuraikan di atas dapat dijelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut menurut A Hamid S, Attamimi adalah sebagai berikut.

- a. Cita hukum Indonesia;
- b. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.
- c. Asas-asas lainnya.

Kemudian, apabila mengikuti pembagian adanya asas yang formal dan asas yang material, A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - 1. Asas tujuan yang jelas;
 - 2. asas perlunya pengaturan;
 - 3. asas organ/lembaga yang tepat;
 - 4. asas materi muatan yang tepat;
 - 5. asas dapat dilaksanakan; dan
 - 6. asas dapat dikenali.
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 - 1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - 2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara

- berdasarkan atas hukum; dan
4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi (Maria Farida, 2007: 230).

Dengan demikian, apakah dalam pembuatan suatu perundang-undangan sudah mengikuti muatan asas tersebut di atas, seperti asas-asas formal: asas materi muatan yang tepat, asas material, yaitu asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi. Hal ini terjadi karena adanya protes dari Aliansi Adat Nusantara, dan forum peduli adat dan budaya Bali.

Demikian pula, fungsi hukum yang umum adalah pembentukan perilaku dalam masyarakat untuk menghubungkan kepada seperangkat tujuan melalui orang-orang yang memiliki pengaruh di dalamnya. Namun, fungsinya yang khusus biasanya sangat beragam, misalnya saja hukum berupaya untuk memberlakukan aturan-aturan primer dalam masyarakat, menetapkan suatu institusi (lembaga) atau mengatur proses. Peraturan perundang-undangan hakikatnya adalah sebuah dinamika perkembangan dari ungkapan lisan atau adat kebiasaan yang kemudian diformalkan menjadi tulisan. Seharusnya, kodifikasi juga dapat dipahami sebagai sebuah model keragaman makna dari sebuah proses dinamika pemikiran perancang "hukum" (Anthon Feddy Susanto, 2005:85-94).

Fenomena hukum, sosial budaya masyarakat Adat Kuta seperti tersebut di atas, menurut Derida (dalam George Ritzer-Douglas J. Goodman, 2004:607-608), berbeda dengan strukturalisme, terutama yang mengikuti perkembangan ilmu bahasa dan yang melihat individu dikendalikan oleh struktur bahasa, Derrida

menurunkan peran bahasa hanya sekadar tulisan yang tidak memaksa penggunanya. Derrida juga melihat lembaga sosial tidak lain hanya sebagai tulisan karena itu tidak mampu memaksa orang. Menurut istilah masa kini Derrida mendekonstruksikan bahasa dan institusi sosial. Ketika ia selesai mendekonstruksikannya, semua yang ia temukan adalah tulisan. Meskipun masih memusatkan perhatian pada bahasa, tulisan bukanlah struktur yang memaksa orang. Lagi pula, meskipun strukturalis melihat keteraturan dan stabilitas dalam sistem bahasa, Derrida melihat bahasa tidak teratur dan tidak stabil. Konteks yang berlainan memberikan kata-kata dengan arti yang berlainan pula. Akibatnya, sistem bahasa tidak mempunyai kekuatan memaksa terhadap orang, yang menurut pandangan teoretisi strukturalis justru memaksa. Oleh karena itu, Derrida menawarkan perspektif bersifat *subversif* dan dekonstruktif. Sasaran Derrida adalah logosentrisme (pencarian sistem berpikir universal yang mengungkap apa yang benar, tepat, indah, dan seterusnya. Pendekatan dan teori ini telah menyumbang terhadap apa yang dilukiskan Derrida sebagai “penindasan dan pemberangusan sejarah terhadap tulisan sejak era Plato”.

Logosentrisme tidak hanya menyebabkan ketertutupan filsafat, tetapi juga ketertutupan ilmu pengetahuan manusia. Derrida memusatkan perhatian untuk menghancurkan atau “membongkar” sumber ketertutupan ini dan dengan cara demikian membebaskan tulisan dari sesuatu yang memperbudaknya. Kalimat yang tepat untuk melukiskan sasaran perhatian Derrida ini adalah “dekonstruksi logosentrisme”. Artinya, dekonstruksi melibatkan dekomposisi kesatuan dalam rangka mengungkap⁴ perbedaan-perbedaan yang tersembunyi. Dalam Perda Provinsi Bali tentang *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, khususnya pasal-pasal

(teks) yang tidak aspiratif terhadap masyarakat adat inilah yang “dibongkar”. Adapun yang menjadi suatu pertanyaan mendasar dari Bendesa Adat Kuta adalah Pasal 3, Ayat (6), yang bunyinya *krama desa/krama banjar* yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam wilayah *desa/banjar pakraman* yang hak dan kewajibannya diatur dalam *awig-awig desa/banjar pakraman* masing-masing.

Demikian pula, apakah terjadi ketegangan antara pendatang *krama-tamui* dengan *krama wed* (penduduk asli) dengan pendekatan teori hukum yang kacau (*chaos theory of law*) (Ibid: hal 108). Teori Hukum Kaos ini juga disitir oleh Satjipto Rahardjo dari pemikiran Sampford sebagai berikut.

“...Sampford bertolak dari basis sosial dan hukum yang penuh dengan hubungan yang bersifat asimetris. Inilah ciri-ciri khas dari sekalian hubungan sosial; hubungan-hubungan sosial itu dipersepsikan secara berbeda oleh para pihak. Dengan demikian, apa yang dipermukaan tampak sebagai tertib, teratur, jelas, pasti, sebenarnya penuh dengan ketidakpastian. Ketidakteraturan dan ketidakpastian disebabkan hubungan-hubungan dalam masyarakat bertumpu pada hubungan antarkekuatan (*power relations*). Hubungan kekuatan ini tidak selalu tercermin dalam hubungan formal dalam masyarakat. Maka terdapat kesenjangan antara hubungan formal dan hubungan nyata yang disadarkan pada kekuatan. Inilah yang menyebabkan ketidakteraturan itu.” (Ibid:hal 107).

Teori interpretasi dan dekonstruksi menganalisis interaksi desa adat dengan kekuasaan negara dalam konteks dengan berlakunya perda *desa pakraman*. Interpretasi atau penafsiran sebagai yang diungkapkan Dworkin (dalam Anthon Freddy Susanto, 2005) bahwa “bilamana hukum merupakan konsep interpretatif, ilmu hukum apapun

yang ingin dianggap layak menyebut ilmu haruslah dibangun atas dasar suatu interpretasi. Perda *desa pakraman* dan pasal-pasal nya layak didenkonstruksi teks menuju progresivitas makna. Interpretasi disebutkan ada dua: Pertama interpretasi ilmiah (*scientific interpretation*, yakni seorang ilmuwan pertama-tama akan mengumpulkan data, mengolahnya dan melakukan interpretasi terhadap data yang terkumpul. Kedua interpretasi artistik akan berbeda pula. Kritikus akan menginterpretasikan puisi atau sebuah pertunjukan teater dan juga banyak lukisan dengan maksud megajukan atau membela pandangan mereka tentang makna seni atau yang lainnya. Interpretasi praktik sosial biasanya agak mirip dengan interpretasi artistik, Keduanya mencoba interpretasi sesuatu yang diciptakan oleh orang-orang sebagai suatu entitas yang berbeda/terpisah dari orang-orang yang menghasilkannya, bukan (dalam konteks) apa yang mereka sesungguhnya dikatakan. Kedua interpretasi itu (artistik dan praktik sosial) dapat dikatakan sebagai interpretasi kreatif, yaitu interpretasi yang bersifat konstruktif. Artinya, bahwa interpretasi kreatif yang dilihat dari sudut pandang konstruktif merupakan persoalan interaksi antara tujuan/maksud dan objek. Dalam konteks interpretasi dapat dijelaskan pula antara lain, berikut ini.

- a. Interpretasi berarti berusaha untuk mencoba mengerti sesuatu, misalnya sesuatu pertanyaan, pertanda, atau suatu naskah, puisi atau lukisan dengan cara yang khas dan tertentu;
- b. Interpretasi berarti mencoba menemukan, menangkap motif, atau niatan (intensi) dari si pencipta sewaktu mengeluarkan pernyataan; hasil karya tertentu; hanya dengan demikian mungkin dapat diungkap maksud/tujuan anggota masyarakat yang menganut nilai-nilai tertentu;

- c. Interpretasi mencoba untuk menunjuk objek dari interpretasi, perilaku atau teks tertentu secara akurat sebagaimana adanya bukan sebagaimana dibayangkan/disarankan oleh si pembuatannya. Dengan kata lain, mencoba untuk melihat melalui sudut pandang terbaiknya. Ini berarti bahwa menemukan kembali maksud atau tujuan yang aktual, juga historis si pembuatnya, bukan memkasakan nilai-nilai dan isi penafsir terhadap apa yang diciptakan oleh si pembuat.
- d. Namun harus dipahami bahwa ketika karya tertentu dibaca, penafsiran di sini berarti menghasilkan makna-makna baru yang sangat progresif (Anthon Frenddy Susanto, 2005:148-151). Meskipun benar bahwa dalam upaya melakukan penafsiran setiap orang mencari makna hakikinya, tetapi pada kenyataannya keterbatasan yang dimilikinya pada dasarnya merupakan faktor penentu bagaimana suatu perilaku atau teks tertentu dimaknai.

Berbeda dengan pendapat Abdul Manan (2005), dalam menyoroti suatu fenomena produk hukum, masyarakat tidak lagi taat dan patuh karena hukum dianggap oleh masyarakat tidak lagi memihak kepadanya, tetapi lebih memihak kepada penguasa atau elite yang lain. Terjadinya perubahan dari **perda desa adat** ke **perda desa pakraman** oleh **Prajuru Desa Adat Kuta** mendapat respons yang negatif. DPRD Provinsi Bali periode tahun 1999-2004 sebagai hak inisiatifnya untuk mewujudkan **perda desa pakraman** dapat ditinjau dari *teori Hukum Sociological Jurisprudence* dari Eugen Ehrlich. Teori ini adalah suatu teori yang mempelajari pengaruh hukum terhadap masyarakat dan sebagainya dengan pendekatan dari hukum ke masyarakat. Eugen Ehrlich yang berpendapat

bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat di pihak lain. Hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Perkembangan hukum saat ini tidak hanya terletak pada undang-undang tidak pula pada ilmu hukum ataupun juga pada putusan hakim, tetapi pada masyarakat itu sendiri (Abdul Manan, 2005:19-20).

Eugen Ehrlich menganjurkan agar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat keseimbangan antara keinginan untuk mengadakan pembaruan hukum melalui perundang-undangan dengan kesadaran untuk memperhatikan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan-kenyataan tersebut dinamakan "*living law dan just law*" yang merupakan "*inner order*" masyarakat yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya. Jika ingin diadakan perubahan hukum, hal yang patut harus diperhatikan di dalam membuat sebuah undang-undang (termasuk perda) agar undang-undang yang dibuat itu dapat berlaku secara efektif di dalam kehidupan masyarakat adalah memperhatikan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat tersebut.

Kesadaran hukum masyarakat adalah nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tentang hukum yang meliputi mengetahui pemahaman, penghayatan, kepatuhan atau ketaatan kepada hukum. Dengan demikian, kesadaran hukum itu sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.

Hukum dapat dikatakan ideal, bila pasal-pasal yang termuat di dalam suatu peraturan perundang-undangan meliputi 3 (tiga) unsur secara bersamaan dan tidak berdiri sendiri, seperti berikut.

1. Hukum yang berlaku secara yuridis, yang menurut Hans Kelsen penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Menurut W.Zevenbergen terbentuk melalui cara yang telah ditetapkan, sedangkan menurut J.H.A. Logemen menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.
2. Hukum berlaku secara sosiologis, yakni menurut teori kekuasaan, kaidah tersebut efektif. Artinya, kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa, baik diterima maupun tidak diterima oleh masyarakat. Menurut teori pengakuan, kaidah tersebut berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat.
3. Hukum itu berlaku secara filosofis, yang berarti sesuatu dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Ketiga unsur di atas, idealnya harus ada di dalam suatu peraturan perundang-undangan sebab kalau tidak ada akan terjadi hal-hal, sebagai berikut.

- a. Apabila hukum hanya berlaku secara *yuridis*, kemungkinan besar kaidah tersebut merupakan "*dode regel*" (kaidah mati).
- b. Apabila hanya berlaku secara *sosiologis*, dalam arti teori kekuasaan, kaidah tersebut menjadi "*dwangmaat regel*" (aturan memaksa).
- c. Sebaliknya, apabila hanya berlaku secara *filosofis*, kemungkinan hukum hanya sebagai "*ius-constituendum*" (H. Syahrin Naihasy, 2006: 89).

Praktik Perda *Desa Pakraman* mendapat "perlawanan" dari tokoh-tokoh adat di Kuta, Made Wendra (mantan Bendesa Adat Kuta) mengingatkan bahwa pertama, Kuta sebagai masyarakat heterogen, apabila non-Hindu

dimasukkan ke dalam *krama* desa akan menjadi persoalan, mereka akan mempunyai hak dan kewajiban, bahkan mereka akan menuntut menjadi bendesa adat. Kedua, sosialisasi Perda *Desa Pakraman* belum efektif, walaupun pernah disampaikan di Kantor Camat Kuta oleh DPRD ketika ditanyakan oleh tokoh-tokoh adat, mereka tidak bisa menjawab dengan baik. Walaupun non-Hindu dimasukkan *krama* adat, mereka bisa menuntut *setra* (kuburan) pada hal Hindu berkaitan dengan pura *kahyangan tiga/kahyangan* desa ¹¹.

Senada dan seirama dengan pendapat Made Wendra, dan I Gusti Anom Gumanti, S.H. (mantan *Kelian Suka-duka* Br. Temacun), Desa Adat Kuta tidak menerima Perda *Desa Pakraman*, alasannya adalah yang disebut *krama* desa mereka yang lahir di Desa Adat Kuta yang beragama Hindu, sudah masuk *banjar suka-duka tur nyungsung Kahyangan* Desa Adat Kuta; *di luar itu kebawos tamiu* ¹². Walaupun tidak menerima Perda *Desa Pakraman*, *pecalang* sebagai salah satu unsur yang masuk dalam Perda *Desa pakraman*, ternyata Desa Adat Kuta mengakomodasinya. Persoalan *pecalang* sudah masuk dalam *awig-awig* desa jauh sebelum Perda *Desa Pakraman* diundangkan. *Pecalang* sudah masuk dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta tahun 1984. Tugas *pecalang* hanya dipergunakan untuk perayaan nyepi, agama, dan adat, bukan untuk penertiban penduduk.

Berbeda dengan pendapat I Wayan Suci Wijaya (Ketua Majelis Alit *Desa Pakraman* Kecamatan Kuta) tentang penggunaan nama desa adat. Nama desa adat tetap dipergunakan, bukan dengan nama *desa pakraman* karena *awig-awig* yang dipergunakan adalah *awig-awig*

11 Wawancara dengan Made Wendra (mantan BenDesa Adat Kuta) minggu tanggal 1 April 2007.

12 Wawancara dengan I Gusti Anom Gumanti (mantan *Kelian Suka-duka* Br Temacun) minggu, 1 April 2007.

desa adat, ketika itu mempergunakan Perda Desa Adat, juklak untuk mengganti *awig-awig* desa adat menjadi *desa pakraman* tidak ada¹³. Pada hal Dinas Kebudayaan Provinsi Bali sudah membuat pedoman penyuratan *awig-awig* terbit tahun 2005. Isinya seperti berikut. Pertama, pendahuluan: bagaimana keberadaan lembaga tradisional Bali, seperti desa adat dengan aturan hukum adat (*awig-awig*), *banjar*, *subak*, *subak abian* dan *sekaa* yang tumbuh dari masyarakat lokal bawah. Kedua, tata cara penyuratan *awig-awig*, sistematika *awig-awig*/bantang *awig-awig* *desa pakraman*. Kemudian dalam *bantang* ini, masih ditulis *desa pakraman*/adat....., Ketiga, fungsi *awig-awig* dan penerapannya; Keempat, penutup, serta dilengkapi dengan contoh-contoh *pararem* lepas (Pedoman Penyuratan *Awig-awig* *Desa Pakraman*, 2005:Passim).

Kemudian berbeda pula dengan pendapatnya Ida Bagus Gede Puja Ketua Majelis Madya *Desa pakraman* Kabupaten Badung menyebutkan, belum ada kata sepakat untuk menerima dan menyebut *desa pakraman* pada desa adat di masing-masing Desa Adat di Kabupaten Badung.¹⁴

Hal ini karena masih adanya tarik-ulur tentang nama desa adat dan nama *desa pakraman*. Bahkan Ida Bagus Wesnawa (DPRD Provinsi Bali) menyebutkan bahwa biarkanlah nama itu mengalir dan berkembang agar nanti mengkristal apa yang menjadi kebutuhan masyarakat adat Bali.¹⁵ Menurut Alit Kalakan *Perda Desa Pakraman* No. 3 Tahun 2001, Pasal 3, Ayat (6) yang berbunyi bagi *krama*

13 Wawancara dengan I Wayan Suci Wijaya (mantan bendesa adapt Kelan), pada tanggal 24 April 2007 dan tanggal lahir 11 April 1961, alamat Br. Kelan Desa, kini Ketua Majelis Alit Kecamatan Kuta.

14 Wawancara dengan Ida Bagus Gede Puja, pada tanggal 9 Desember 2008.

15 Wawancara dengan Ida Bagus Putu Wesnawa, pada tanggal 26 Pebruari 2008.

¹ desa/krama banjar pakraman yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam wilayah desa/banjar pakraman yang hak dan kewajibannya diatur dalam *awig-awig* desa/banjar pakraman masing-masing, ini merupakan pasal dengan semangat proteksi bagi masyarakat adat terhadap penduduk pendatang non-Hindu supaya dibuatkan *awig-awig* seketat-ketatnya sesuai dengan dinamika masyarakat lokal dan desa mawara. Demikian pula pasal ini mempunyai "semangat multikulturalisme" dalam wadah NKRI. Persepsi di sini adalah "tertib penduduk", mereka yang datang ke desa wajib diatur *pawongan* dan *palemahan*, oleh banjar adat, dan desa adat sesuai dengan *desa, kala, patra*. Hal ini bukan diatur di tingkat Provinsi karena bukan Perda syariat Hindu, dan ini merupakan strategi untuk mengatur pendatang, siapa yang mengontrakkan tanah buatkan *awig-awig* yang ketat¹⁶. Menurut I Ketut Sumarta, sekretaris majelis utama *desa pakraman* bahwa, Kabupaten Badung belum menerima "nama *desa pakraman*" dengan berbagai alasan, dan yang sudah menerima adalah Kabupaten Jembrana, Buleleng, Bangli, Tabanan, Klungkung, Denpasar, Gianyar, dan yang belum menerima adalah Badung dan Karangasem.¹⁷

Menurut Satjipto Rahardjo, sejak hukum membuat tradisi untuk ditulis (*written Law*), pembacaan terhadap teks hukum menjadi masalah yang penting sekali. Sejak pembacaan teks menjadi penting, penafsiran terhadap teks hukum tidak dapat dihindarkan bahwa penafsiran hukum itu merupakan jantung hukum. Hampir tidak mungkin hukum bisa dijalankan tanpa membuka pintu bagi penafsiran. Penafsiran hukum merupakan aktivitas

16 Wawancara dengan Alit Kalakan pada tanggal 6 Nopember 2007.

17 Wawancara dengan I Ketut Sumarta, pada tanggal 27 Januari 2009.

yang mutlak terbuka untuk dilakukan, sejak hukum berbentuk tertulis. Diajukan sebuah adagium "membaca hukum adalah menafsirkan hukum". Mengatakan bahwa teks hukum sudah jelas adalah satu cara saja bagi pembuat hukum untuk bertindak pragmatis seraya diam-diam mengakui bahwa ia mengalami kesulitan untuk memberikan penjelasan (Anthon Freddy Susanto, 2005:1). Penafsiran merupakan jembatan untuk mengatasi jurang yang menganga antara objek yang dirumuskan dengan perumusanya.

Disebabkan oleh tuntutan untuk merumuskan ke dalam teks tersebut, maka hukum sudah memasuki ranah kebahasaan. Dengan demikian, memasuki permainan bahasa (*language game*; Sampford) kalau hukum ditakdirkan akan gagal menjalankan tugas tersebut. Dalam perspektif tersebut hukum itu sudah cacad sejak dilahirkan. Inilah tragedi hukum, masyarakat diatur oleh hukum yang penuh cacad, karena ketidakmampuan untuk merumuskan dengan tepat hal-hal yang ada dalam masyarakat. Maka sebenarnya masyarakat pun diatur oleh hukum yang cacad sejak awal. Berdasarkan norma hukum Desa Adat Kuta yang tidak menerima nama perda *desa pakraman*. Namun, Menurut I Wayan Putu Suwena, SH, sebagai petajuh Bendesa Agung MDP Bali menyebutkan bahwa:

"Apabila Desa Adat Kuta tidak menerima nama *desa pakraman* karena alasan akan sulit merevisi *awig-awig* desa adat karena mengandung makna unsur sekala dan niskala, maka dapat disiasati dengan segala sesuatu yang tersurat dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta, nama *desa adat* disebut pula dengan *desa pakraman*. Persoalan ini dibuatkan "*pararem ngeleb*/ atau *pararem lepas*" untuk antisipasinya" (Wawancara dengan I Wayan Putu Suwena, S.H., pada tanggal 31 Januari 2009).

Ungkapan tersebut di atas sebagai wujud majelis utama *desa pakraman* memberikan solusi kepada Desa Adat Kuta untuk menyelesaikan "sengketa dari desa adat ke *desa pakraman*". Namun, tidak memberikan solusi untuk mengadakan yudisial *review* ke Mahkamah Agung. Berdasarkan aspek hukum dijamin Desa Adat Kuta untuk melakukan upaya hukum tentang pasal-pasal yang dianggap "merugikan" Desa Adat Kuta dengan merujuk aspek normatif UU Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (MA), Pasal 30, Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:

- a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
- b. salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
- c. lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Selanjutnya, dalam pasal 31:

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiel hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang meniadakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atau alasan bertentangan dengan peraturan yang perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan

yang dinyatakan yang tidak sah tersebut dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat tokoh Adat Kuta I Made Mastra menyebutkan bahwa.

"tidak dilakukan yudisial review oleh Desa Adat Kuta, karena desa mawacara, negara mawatata, biarkanlah urusan desa adat tetap diurus oleh desa adat, tetapi urusan dinas diurus oleh atauran dinas" (wawancara dengan I Made Mastra, pada tanggal 1 April 2007).

Berdasarkan ungkapan ⁴ tersebut di atas, desa adat di Bali memiliki hak otonomi asli untuk mengurus desanya masing-masing dengan aturan desa (*awig-awig*), dan biarkan negara mengatur desa dinasnya tanpa mencampuri desa adat. Hal ini mengingatkan kepada fungsi desa adat untuk tetap tidak dicampuri oleh "negara" dalam mengatur *krama* desa asal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Demikian pula Perda *Desa Pakraman* di Kabupaten Karangasem juga telah digugat oleh masyarakatnya. Berdasarkan hasil penelitian I Nengah Sumardika (2004), sikap masyarakat Karangasem terhadap Perda *Desa Pakraman* paling tidak ada empat katagori: Pertama, Kelompok masyarakat yang menginginkan Perda Nomor 3 Tahun 2001 segera dilaksanakan karena Perda No. 6 Tahun 1986 dianggap tidak baik tidak sesuai dengan aspirasi. Kedua, kelompok masyarakat yang memiliki sikap tidak setuju dengan isi dan substansi Perda Nomor 3 tahun 2001 dilakukan secara bertahap, tidak tergesa-gesa. Ketiga, sikap masyarakat yang tidak terlalu peduli dengan perubahan nama, yang penting bagi mereka adalah adanya kelestarian tentang pengertian tentang desa adat itu sendiri. Bagi mereka yang jelas desa adat dihuni oleh orang Hindu, bukan

menjadi wadah yang bersifat akomodatif. Keempat, sikap masyarakat yang tidak mampu memberikan tanggapan dan pandangan disebabkan oleh mereka sendiri yang tidak mengerti dengan semua itu (I Nengah Sumardika, 2004: 63-64).

Lebih lanjut, Ida Pedanda Bongkasa¹⁸ menguraikan mengenai desa adat menjadi *desa pakraman* ini dalam konteks relegi/upakara bahwa desa adat sepertinya peranan kebiasaan-kebiasaan yang sangat dominan dalam masyarakat Bali. Perlu adanya penyuluhan agama Hindu dan adat dalam konteks kekinian. Adat yang sudah usang semestinya jangan dijadikan "*anak mole keto*", tetapi perlu ada analisis akademis dan relegi sehingga mampu mengantisipasi dinamika masyarakat kekinian. Upacara besar-besaran harus ditingkatkan pada sastra agama yang benar. Walaupun ada "*konsep desa mawacara*", tetapi tidak melanggar sendi-sendi agama dan aturan hukum negara (*negara mawatata*).

Menurut Ida Pedanda Bongkasa, "*meadnya*" itu juga tidak saja bentuknya dalam upakara, tetapi dalam bentuk abstrak "*menuntut ilmu*" sehingga peranan *jnana* yang menonjol, tidak saja dalam bentuk fisik, yaitu upakara-upakara. Inilah yang harus terus digemakan dalam kehidupan masyarakat Bali Hindu. Setelah berlakunya perda *desa pakraman*, semestinya *awig-awig* desa adat juga perlu "*amandemen*". Akan tetapi, untuk di desa adat tidak semudah mengubah satu perda ke perda lainnya. Perubahan *awig-awig* berimplikasi terhadap perubahan orientasi *prajuru* di desa adat, termasuk juga bagaimana menyiapkan *awig-awig* agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Perubahan ini berarti juga ada proses baru untuk *pasupati awig-awig* yang diamandemen tersebut.

18 Wawancara dengan Ida Pedanda Bongkasa, pada tanggal 23 Agustus 2008 di Geria Bongkasa.

Setelah¹ lahirnya Perda *Desa pakraman* Nomor 3 Tahun 2001⁴, ada persoalan *desa pakraman* sekarang. Hal ini ada di beberapa *desa pakraman* di Bali, munculnya pemekaran yang mengundang kontroversial dilingkungan *desa pakraman* itu sendiri. Seperti yang diberitakan *Bali Post Minggu Wage*, 24 Agustus 2008, "Warga Sumita Hadang Undangan Mulung". Persoalan yang muncul adalah pemekaran *Banjar* Mulung menjadi *Desa Pakraman* Mulung. *Banjar* Mulung ini pada mulanya adalah bagian dari *Desa Pakraman* Sumita. Kemudian, Bendesa Adat Sumita, I Gede Putra menyatakan bahwa penghadangan ini untuk para undangan yang datangnya dari Majelis Utama *Desa pakraman* Provinsi Bali dan Majelis Madia *Desa Pakraman* Gianyar yang mengeluarkan Surat Keputusan Pemekaran. Setiap undangan "*disweeping*" oleh warga Sumita dengan jumlah sekitar 300 orang yang mulai bergerak pukul 10.00 wita dengan berpakaian adat madya mereka duduk-duduk di tengah jalan perbatasan arah jalan yang menuju ke Mulung –Sumita ditutup dengan batu besar sehingga mempersulit kendaraan masuk.

Setiap mobil yang melintas dilakukan pemeriksaan guna memastikan tidak ada utusan dari MUDP Bali dan MMDP Gianyar. Para undangan yang datang sekitar 13.00, pada hari Sabtu, 23 Agustus 2008, dihadap serta dipaksa berbalik untuk tidak menghadiri upacara *pedudusan alit* dan *pasupati surat keputusan pemekaran Mulung*. Bahkan rombongan sekaa gong wanita *Banjar* Teges Gianyar juga dihadap. Kemudian dari aksi pengadangan yang dilakukan warga Sumita yang terdiri atas lima *banjar*, tidak ada seorang pun yang menghadiri upacara *padudusan alit* sebagai kelanjutan dari *karya agung* di Pura Dalem Mulung yang sekaligus pasupati SK pemekaran.¹⁹ (*Bali Post Minggu*

19 Bali Post, *Warga Sumita Hadang Undangan Mulung*, 24 Agustus 2008 hal.2.

Wage, 24 Agustus 2008, hal.2).

Berdasarkan proses perjalanan kasus adat ini, kasus Mulung disidangkan 8 September 2008 di Pengadilan Negeri Gianyar. Bendesa Agung MUDP, Anak Agung Putra tidak menunjuk kuasa hukum, tetapi membahas draft rencana sanggahan terhadap gugatan yang diajukan *Prajuru Desa Pakraman* Sumita Gianyar. Majelis utama *desa pakraman* tidak akan membatalkan atau menarik surat kepusannya pemekaran *desa pakraman*. Setiap sidang MUDP akan menunjuk pengurus dan anggota, sedangkan dari pihak Pengadilan Negeri Gianyar telah menunjuk Wakil Ketua Pengadilan Negeri, yaitu A.A. Wirakantha sebagai ketua majelis untuk memimpin persidangan kasus Mulung itu. Wirakantha selaku ketua majelis hakim tidak mempunyai kewenangan untuk menyatakan gugatan itu tepat atau salah alamat ke PN Gianyar meskipun kasus ini sarat dengan muatan adat. Untuk bisa diterima atau ditolaknya materi gugatan, hal itu sangat bergantung pada hasil pemeriksaan dalam persidangan. Silahkan tunggu proses persidangan, di sidang perdana. Kami akan selalu menawarkan damai kalau kedua belah pihak hadir²⁰

Ini artinya bahwa SK majelis *desa pakraman* ditolak oleh *krama* Sumita, karena salah satu *banjarnya* dimekarkan atau di tingkatkan statusnya menjadi *desa pakraman* (*desa adat*). Sebelum terjadinya pemekaran apakah prosedur pemekaran dijalankan dengan baik, ini juga persoalan krusial ke depan. Majelis *desa pakraman* hendaknya hati-hati dalam membuat suatu keputusan. Berbagai aspek harus menjadi pertimbangan. Sebelum majelis utama *desa pakraman* mengeluarkan surat keputusan pemekaran, semestinya dikaji secara akademis dengan mengadakan penelitian supaya tugas majelis desa mampu mengayomi

20 Nusa Bali, *Kasus Mulung Disidangkan 8 September, MUDP Bali Tanpa Kuasa Hukum*, Jumat 29 Agustus 2008, hal. 6.

adat-istiadat, memberikan saran, usul, dan pendapat keberbagai pihak baik perseorangan, maupun kelompok/ lembaga, termasuk pemerintah tentang masalah-masalah adat; melaksanakan setiap keputusan-keputusan *paruman* sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan, membantu penyuratan *awig-awig*, melaksanakan penyuluhan adat istiadat secara menyeluruh (Pasal 16, Ayat (1) perda *desa pakraman*). Untuk itu, *majelis desa pakraman* mempunyai wewenang seperti: memusyawarahkan berbagai hal yang menyangkut masalah-masalah adat dan agama untuk kepentingan *desa pakraman* sebagai penengah dalam kasus-kasus adat yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat desa; membantu penyelenggaraan upacara keagamaan di kecamatan, di kabupaten/kota, dan provinsi (Pasal 16, Ayat (2)).

Namun, dalam realitas sosial, berbagai persoalan muncul dalam masyarakat adat Bali, belum dapat diselesaikan secara tuntas. Bahkan, memunculkan "masalah" bukan menyelesaikan "masalah," seperti muncul kembali kasus yang sama, yaitu: tolak SK Majelis Utama *Desa Pakraman* (MUDP) Pemekaran *Desa Pakraman* Tamblingan. Ribuan warga Catur Desa Adat Dalem Tamblingan yang terdiri atas *Desa Pakraman* Gobleg, Munduk, Gesing dan Umajero di kecamatan *banjar* dan Kecamatan Busungbiu, Minggu, 5 Oktober 2008, beramai-ramai turun ke kawasan danau Tamblingan. Kemudian, di pinggir danau itu, warga melakukan aksi penolakan terhadap SK Majelis Utama *Desa Pakraman* Bali yang mengesahkan Pemekaran *Desa Pakraman* Tamblingan. Aksi penolakan ini dikemas dalam bentuk gotong-royong dengan berpakaian adat madya karena didengar ada informasi bahwa *Banjar Pakraman* Tamblingan yang berada di bawah naungan *Desa Pakraman* Munduk akan diresmikan secara sah, akan menjadi *desa pakraman* sendiri

pada Minggu 5 Oktober 2008. Namun hingga warga menyelesaikan aksinya sekitar pukul 12.00 wita, tidak ada tanda-tanda akan digelar acara peresmian sebagaimana informasi. Juru bicara/tokoh masyarakat I Ketut Artina didampingi pengerajeg catur desa Ida Manca Warna dan Kepala Desa Gobleg I Gusti Agung Ngurah Pradnya, aksi gotong-royong dipinggir Danau Tamblingan dan di sejumlah pura di sekitar Danau Tamblingan itu, memang dilakukan sebagai bentuk penolakan terhadap SK MPD Bali No. 026/MDP Bali/V2008 tertanggal 27 Mei 2008. Inti surat keputusan tersebut, menetapkan *Banjar Pakraman Tamblingan* menjadi *desa pakraman* sendiri yang dimekarkan dari *Desa Pakraman Munduk*. "Kami ribuan warga catur desa menolak pemekaran tersebut dan meminta MDP Bali untuk meninjau kembali keputusannya.

Menurut I Ketut Artina, Catur Desa Adat Dalem Tamblingan merupakan lembaga adat yang telah ada sebelum Majapahit datang ke Bali. Catur desa itu terdiri atas Desa Gobleg, Munduk, Gesing dan Umajero. Jadi Desa Munduk adalah salah satu bagian dari Catur Desa dan *Banjar Pakraman Tamblingan* adalah bagian dari *Desa Pakraman Munduk* sehingga otomatis menjadi bagian catur desa. Pemekaran ini dikhawatirkan membawa dampak sosial dan budaya karena nama *Desa Pakraman Tamblingan* akan rancu dengan nama Catur Desa Adat Dalem Tamblingan yang sudah diwarisi sejak dulu. Selain itu, sejumlah pura yang diempon warga catur desa masih berada di wilayah *Desa Pakraman Tamblingan*. Ditambah lagi sekitar 100 KK dari warga *Desa Pakraman Tamblingan* menyatakan diri masih setia terhadap catur desa dan mohon perlindungan ke catur desa (Bali Post, *Tolak SK Pemekaran, Ribuan Warga Catur Desa Turun ke Danau Tamblingan*, Senin Paing, 6 Oktober 2008, hal. 4).

Berdasar urain tersebut di atas, terjadinya “konflik” yang berkaitan dengan pemekaran wilayah *desa pakraman* mencerminkan potensi konflik yang disebabkan adanya unsur ekonomi, pemahaman sejarah desa yang tidak tuntas, persepsi *prajuru* tentang hukum adatnya dan pentingnya ADR (*alternative disputes resolution*). Menurut Anak Agung Gede Putra S.H., bendesa agung *desa pakraman*, persoalan-persoalan di atas tidak langsung begitu saja keluar SK pemekaran. Namun, ada proses melalui *paruman* di tingkat desa adat, apakah sudah dilepas oleh desa adat/*pakraman* induknya. Apabila dilepas, barulah rapat di majelis alit dan dilanjutkan di majelis madya. Majelis madya menyampaikan hasil-hasil rapat di tingkat “madya” kemudian diteruskan ke majelis utama. Selanjutnya, majelis utama membentuk tim ke lapangan, kebenaran akan hasil-hasil pemekaran tersebut. Apabila hasilnya benar untuk diadakan pemekaran, majelis utama sidang sabha kerta, untuk membuat suatu rekomendasi untuk dimekarkan. Rekomendasi inilah yang menjadi pertimbangan untuk mengeluarkan surat keputusan pemekaran. Bahkan, majelis utama dalam menyelesaikan masalah-masalah adat telah membentuk “nayaka” (staf ahli/litbang) untuk memberikan saran-saran dan masukan kepada Majelis utama dalam menyelesaikan kasus-kasus adat²¹.

3.1.2 Hubungan Wilayah (*Palemahan*) dan *Krama Adat*

Berdasarkan Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, berkaitan dengan wilayah adalah Pasal 2, Ayat (1): *palemahan* desa adat merupakan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai batas-batas

21 Wawancara dengan Anak Agung Gde Putra, SH., umur 71 tahun, alamat: Pejeng-Gianya pada tanggal 31 Januari 2009.

tertentu; Pasal 2, Ayat (2), Batas *palemahan* desa adat merupakan batas-batas yang ditetapkan oleh masing-masing desa adat atas dasar permufakatan desa adat yang berbatasan. Pasal 3, perubahan *palemahan* desa adat dapat dilakukan berdasarkan kesepakatan *prajuru* desa adat yang berbatasan setelah mendapat persetujuan dari bupati/wali kotamadya kepada daerah yang bersangkutan. Kemudian tentang *palemahan* desa adat diatur pula dalam ketentuan umum Pasal 1, huruf (g) *palemahan* desa adat adalah wilayah yang dimiliki desa adat yang terdiri atas satu atau lebih *palemahan banjar* yang tidak dapat dipisahkan dan yang sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Perubahan perbatasan *palemahan* desa adat dalam perda desa adat semangant sentralistik sangat kental karena harus mendapat persetujuan dari bupati/wali kotamadya.

Palemahan (wilayah) berdasarkan perda *desa pakraman* tertuang dalam Pasal 4, Ayat (1) hubungan *krama* dengan lingkungan/wilayah *desa pakraman/banjar pakraman* disebut *palemahan*; Pasal 4, Ayat (2) *palemahan* *desa pakraman/banjar pakraman* merupakan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai batas-batas tertentu dalam ikatan *kahyangan tiga/kahyangan desa*. Pasal 4, Ayat (3) perubahan *palemahan* *desa pakraman/banjar pakraman* dilakukan berdasarkan kesepakatan *prajuru* *desa pakraman/prajuru banjar pakraman* yang berbatasan melalui keputusan *paruman* alit dan dicatatkan di kabupaten/kota yang bersangkutan.

Secara substansi tidak ada perbedaan normatif yang mendasar dari perda Desa adat ke perda *desa pakraman*. Hanya saja apabila adanya perubahan perbatasan/wilayah pada perda *desa pakraman* supaya melalui keputusan *paruman* alit. Artinya disini majelis *desa pakraman* di tingkat kecamatan mempunyai peranan yang cukup

penting dalam menentukan keputusan perbatasan ini ketika terjadi sengketa (sesuai Pasal 4, Ayat (3) perda *desa pakraman*). Lebih lanjut disebutkan dalam penjelasan Pasal 4, Ayat (3) pembentukan atau pemekaran desa perlu dipertimbangkan *palemahan, pawongan dan parhyangan, sosial budaya, dan potensi desanya*. Konsep *palemahan* dalam perda *desa pakraman* tertuang juga pada Pasal 1, angka (9): *palemahan desa pakraman* adalah wilayah yang dimiliki oleh *desa pakraman* yang terdiri atas satu atau lebih *palemahan banjar pakraman* yang tidak dapat dipisahkan.

Berkaitan dengan *palemahan* dan *pawongan* tertuang dalam Pasal 3, Ayat (1) hubungan antar *krama* disebut *pawongan*; Pasal 2, Ayat (2) *mereka yang mempunyai karang desa pakraman/karang banjar pakraman dan atau bertempat tinggal di wilayah desa pakraman/banjar pakraman atau di tempat lain yang menjadi warga desa/banjar disebut dengan krama desa/krama banjar*; Pasal 3, Ayat (2) *Mereka yang mempunyai karang desa pakraman/karang banjar pakraman atau di tempat lain yang menjadi warga desa/banjar disebut dengan krama desa/krama banjar*. Kemudian dalam penjelasan disebutkan: *yang menjadi krama desa adalah orang yang menjadi anggota desa menurut tata cara dan syarat yang diatur dalam awig-awig desa. Untuk menjadi krama desa tidak hanya berdasarkan atas asas domisili, tetapi juga dianut stelsel aktif, yaitu adanya permohonan/permintaan seseorang (yang sudah berkeluarga) untuk menjadi krama desa. Dengan demikian, bisa terjadi bahwa krama tersebut berada di luar wilayah desa yang bersangkutan dan sebaliknya.*

Untuk menghindari *krama desa/krama banjar 'lenyok'* atau berbohong kepada desa adat/*desa pakraman* usul Wayan P Windia, dalam buku *Bali Mawacara, Gagasan Satu Hukum Adat (Awig-awig) dan Pemerintahan di Bali* perlu

krama desa memiliki Kartu Tanda *Krama* Desa (KTKD). Kartu ini fungsinya hampir sama dengan KTP (Kartu Tanda Penduduk), yang memuat identitas yang berkaitan orang tersebut, seperti jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan, tempat tanggal lahir, agama, dan alamat tetap (domisili) orang yang bersangkutan. Artinya, setiap orang yang berkepentingan dengan orang tersebut dengan memperlihatkan KTKD segera tahu bukan saja nama lengkap dan identitas lainnya, melainkan juga dengan segera dapat diketahui di desa mana sebenarnya yang bersangkutan tercatat sebagai *krama desa* (*mipil*) atau tercatat. Menurut pendapat Wayan P Windia, tidak semua penduduk yang bertempat tinggal tetap di desa pakraman atau di Bali dapat disebut *krama desa*. Selain, *krama* desa di desa pakraman juga ada *krama tamiu*, dan *tamiu*. Inilah semestinya nilai keunikan Provinsi Bali, di samping keunikan alamnya, budaya, dan sistem sosialnya (Wayan P Windia, 2008:61-62).

Pasal 3 ayat (3) *krama desa pakraman/krama banjar pakraman* yang telah mempunyai ikatan *kahyangan* tiga/ *kahyangan* desa di wilayah *desa pakraman/banjar pakraman* lain di dalam atau di luar kabupaten kota sebagaimana dimaksud ayat (2) hanya mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam *desa pakraman/banjar pakraman* tempat anggota *krama desa/krama banjar* tersebut tinggal, yang hak dan kewajibannya diatur dalam *awig-awig* desa/*banjar pakraman* masing-masing. Dalam memahami perda *desa pakraman* konteks penduduk/*krama* dan wilayah dijelaskan dalam penjelasan Perda *Desa Pakraman* pasal 3 ayat (2) yang menjadi *krama* desa adalah orang yang menjadi anggota desa menurut tata cara dan syarat yang diatur dalam *awig-awig* desa. Menurut pendapat I Nyomen Suwena yang berkaitan dengan *krama* desa menyebutkan:

"untuk menjadi *krama* desa tidak hanya berdasarkan atas

asas domisili, tetapi juga dianut stelsel aktif yaitu adanya permohonan/permintaan dari seseorang (yang sudah berkeluarga) untuk menjadi *krama* desa. Dengan demikian bisa terjadi bahwa *krama* tersebut berada di luar wilayah desa yang bersangkutan dan sebaliknya adanya *krama* menempati *palemahan* saling-seluk” (wawancara dengan I Nyoman Suwena 10 April 2007).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, *krama* Adat Kuta banyak berdomisili di *palemahan* Desa Adat Tuban. Secara realitas-sosial di Desa Adat Kuta makna pasal ini atau ¹ secara normatif sudah dilaksanakan oleh *Prajurit Desa Adat Kuta, desa adat Tuban dan Prajurit Adat Kedonganan*. Konsep yang dipergunakan adalah “*saling seluk*” dan kesefakatan-kesefakatan desa adat yang bersebelahan. Satu contoh, I Wayan Beker (almarhum) tinggal di Desa Adat Kuta, mereka tidak ikut Desa Adat Kuta, tetapi hanya domisili dinas di desa Kuta. Akan tetapi desa adatnya adalah Desa Adat Kedonganan. Kemudian, I Nyoman Sondra (almarhum/mantan Bendesa Adat Tuban), ⁵ I Made Ariasa, I Wayan Keria, I Ketut Tama, I Made Agusjaya, I Wayan Sureta tinggal di *palemahan* Desa Adat Kuta, tetapi *mipil* (tercatat) sebagai *krama* desa adat Tuban. Selanjutnya, I Nyoman Buda tinggal di Desa Adat Tuban, tetapi tidak sebagai *krama* Desa Adat Tuban, melainkan Desa Adat Kelan, termasuk juga *krama* Adat Kuta tinggal di *palemahan* Tuban sekitar 35-42 orang KK, termasuk Kelian Dinas Br. Segara I Wayan Parna tinggal di *palemahan* Tuban dan KTP-nya pun beralamat di Br Segara Desa Adat Kuta pada hal mereka tinggal di desa adat Tuban.²²

Konsep “*saling seluk*” ini juga disampaikan oleh ID.G. Palguna dalam kongres kebudayaan di Bali 2007 penguat perjuangan Otsus Provinsi Bali, menyampaikan bahwa

22 Wawancara dengan I Nyoman Suwena Bendesa Adat Tuban, pada tanggal 9 Oktober 2008.

dalam *mebanjaran* atau *desa adat/pakraman* di Bali tidak pernah menjadi soal, yang penting seseorang *mabanmar* atau *madesa* di suatu *banjar* atau *desa pakraman* dan tidak harus di *wewengkon* atau *wewidangan banjar* atau desa tempat orang itu berdomisili sehari-hari, di sini ia cukup diberikan status *krama tamiu* dengan hak dan kewajiban sebagaimana layaknya berlaku terhadap *krama tamiu*. Namun, di daerah lain sering persoalan ini menjadi konflik dan bentrok dengan tetangga (I D.G. Palguna, 2007:38). Menurut Nyoman Rika, Kaling *Banjar Segara* Desa Adat Kuta mengatakan bahwa:

"dalam konteks *saling seluk* di *palemahan* Desa Adat Kuta, Desa Adat Tuban, sulitnya menentukan batas-batas yang tegas karena kedua desa adat tersebut pada mulanya secara tegas tidak ada batas yang pasti. Apalagi pada mulanya Br. Segara di Desa Adat Kuta sebelum *banjar* itu terbentuk *kramanya* sebagian besar ikut "*mebanjar*" di Br. Pesalakan dan *Banjar Geria* Desa Adat Tuban, termasuk kegiatan kesenian "*barong*" banyak 4 nyungsung dari *Banjar Segara* ikut nyungsung "*Barong*" di Desa Adat Tuban (wawancara dengan I Nyoman Suwena Bendesa Adat Tuban, pada tanggal 9 Oktober 2008)

Berdasarkan ungkapan di atas, penyebab "*saling seluk*" ini karena sebagian tanah-tanah di wilayah Desa Adat Tuban dimiliki oleh *krama* Adat Kuta. Akibat perkembangan penduduk dan pariwisata di *palemahan* Desa Adat Kuta dan Desa Adat Tuban kebutuhan akan tanah untuk kepentingan pemukiman semakin meningkat. Akibatnya, batas selatan untuk Desa Adat Kuta dan batas utara untuk Desa Adat Tuban semakin menjadi kabur. Ditambah lagi dengan pembukaan jalan Kediri di Kelurahan Tuban, sepertinya ini menjadi batas sebelah selatan adalah *palemahan* Desa Adat Tuban, dan sebelah utara Desa Adat Kuta. Akan tetapi, dalam realitas sosial

penduduk asli desa Adat Tuban dan tanah miliknya adalah banyak berada pada garis "demarkasi" di Jalan Kediri sebelah utara yang "dianggap" wilayah Desa Adat Kuta. Artinya, secara evolusi dan alami diperbatasan sebelah utara Desa Adat Tuban, wilayah ini adalah yang sebelum Desa Adat Kuta pariwisatanya maju daerah ini adalah tegalan berpasir dan paling banyak ditanami mangga. Pada sekitar tahun 1969, tanah ini "tidak memiliki nilai jual" dan dianggap tidak penting.

Perkembangan pariwisata di Desa Adat Kuta di atas tahun 1980-an mulai tanah ini diperhitungkan. Bahkan, terjadi "pengkaplingan tanah" untuk pemukiman penduduk pendatang. Pengkaplingan tanah inilah kemudian lebih lanjut didirikan *Banjar* Mertha Jati, *banjar* penduduk pendatang di Desa Adat Kuta²³. Konsep saling seluk ini juga terjadi dengan Desa Adat Legian seperti disampaikan oleh I Nengah Cipta:

kemudian "*saling seluk*" tidak saja terjadi dengan Desa Adat Kuta, tetapi terjadi juga dengan Desa Adat Legian, *krama* Desa Adat Kuta ada tinggal (di *palemahan*) Desa Adat Legian sebanyak 5 KK (kepala keluarga) yang terdiri atas 2 KK Br. Jaba Jero Kuta, 2 KK Br. Buni Kuta, dan 1 KK Br. Segara Desa Adat Kuta. Demikian juga, dengan Desa Adat Pemogan, terdapat 4 KK terdiri atas, *Banjar* Buni 2 KK, *Banjar* Tebesari 1 KK, dan 1 KK *Banjar* Pengabetan" (wawancara dengan Drs. I Nengah Cipta, pada tanggal 12 Februari 2009).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, Desa Adat Kuta mengalami perkembangan pariwisata sulitnya menentukan batas-batas yang jelas antara Desa Adat Kuta, dengan tetangganya karena dibukanya wilayah-wilayah yang tadi kosong menjadi tempat pemukiman, pertokoan; jalan-jalan yang membuka ekonomi sehingga memerlukan

23 Wawancara dengan I Made Mastra SH, Tokoh masyarakat Kuta, pada tanggal 21 September 2008.

paruman antardesa adat yang bersebelah supaya tidak terjadi konflik wilayah. Peranan majelis adat di tingkat kecamatan semestinya menginventarisasi persoalan-persoalan ini untuk dijadikan agenda rapat.

Pada umumnya wilayah desa adat di Bali terbagi menjadi *banjar-banjar* (bisa satu *banjar* atau lebih) dan tapal batasnya antara satu desa adat satu dengan desa adat sebelahnya meliputi sungai, gunung atau bukit, pesisir pantai, dan danau. Artinya, wilayah desa adat ini umumnya ditentukan secara alamiah dengan menunjuk hutan, sungai atau gunung. Secara budaya yang ada dalam menentukan batas wilayah, diadakan kesepakatan di antara desa yang bersebelahan. Desa adat luas wilayah tidak menentukan sebagai persyaratan sebuah desa, demikian juga jumlah *krama* tidak menentukan menjadi pengakuan sebuah desa adat. Sebagai salah satu unsur keberadaan desa adat memiliki wilayah desa yang disebut *parimandala desa* atau *payar desa* (I Made Suasthawa Dharmayuda, 2001:9).

Wilayah desa adat (*palemahan*) menjadi persoalan bagi Desa Adat Kuta, karena Kuta menjadi sebuah kecamatan, menjadi sebuah kelurahan dan terakhir sebagai sebuah desa adat. Kuta tetap memakai desa adat karena pertimbangan bahwa apabila dengan *desa pakraman* seperti yang disampaikan tokoh-tokoh Adat Kuta tersebut di atas, akan menjadi rancu setiap orang yang tinggal di *Desa Pakraman* (Adat) Kuta akan mempunyai hak terhadap *desa pakraman* seperti menjadi bendesa adat, mempergunakan *setra* (kuburan) serta fasilitas desa lainnya.

Suatu realitas sosial mengenai wilayah Desa Adat Kuta adalah di sebelah timur adalah Desa Adat Suwung, di sebelah selatan adalah Desa Adat Tuban, di sebelah barat adalah pantai, dan sebelah utara adalah Desa Adat Legian (*Awig-awig* Desa Adat Kuta, Pasal 1, Ayat (2)). Menurut pendapat Bendesa Adat Tuban, I Nyoman Suwena bahwa

wilayah desa adat adalah *saling seluk* (tidak jelas batas wilayahnya) sehingga penduduk (*krama* Desa Adat Kuta) ada yang tinggal di wilayah Desa Adat Tuban, demikian juga *krama* Desa Adat Tuban ada yang tinggal di Desa Adat Kuta. Demikian juga pendapat I Nyoman Suwena didukung pula oleh I Gusti Ketut Sudira, Bendesa Adat Kuta karena hal ini merupakan suatu realitas yang menjadi suatu kesepakatan menyebutkan bahwa:

"Sejarah konsep "*saling-seluk*" ini berawal dari berdirinya *Banjar Segara* dan *Banjar Anyar* Desa Adat Kuta sekitar tahun 1960-an. Lahirnya *Banjar Segara* adalah pemekaran/pecahan dari *Banjar Jaba Jero Kuta* yang letidaknya dekat Puri Kaleran Kuta. *Banjar Segara* dan *Banjar Anyar* yang berdekatan dengan *Banjar Pesalakan* dan *Banjar Geria* desa adat Tuban ini penduduknya sebagian ada hubungan leluarga dengan keluarga-keluarga di *Banjar Geria* Desa Adat Tuban. Kemudian karena kepentingan keluarga memilih tidak satu *banjar* tetapi terpecah antara *banjar* di Desa Adat Tuban dan *Banjar Segara* Desa Adat Kuta. Hal ini diakui oleh Kaling *Banjar Segara* I Nyoman Rika, bahwa keluarganya ada di *Banjar Geria* Tuban, termasuk sekarang I Nyoman Kona, SH, sebagai Kelian Adat *Banjar Geria* Desa Adat Tuban" (wawancara dengan I Nyoman Rika, pada tanggal 12 Nopember 2008).

Berdasarkan ungkapan dua bendesa adat tersebut di atas, yaitu Bendesa Adat Kuta, I Gusti Ketut Sudira dan Bendesa Adat Tuban, I Nyoman Suwena memperkuat konsep wilayah "*saling seluk*" dan tidak menjadi persoalan "konflik" antara dua desa adat bertetangga karena ada faktor historis desa yang mengikat, faktor kekerabatan, dan faktor perubahan dinamika masyarakat.

Mengenai konsep *saling seluk* berdasarkan pendapat I Ketut Roma (mantan Kelian Dinas Br. Pesalakan 1973-1998) secara pasti memang sulit ditentukan batas-batas untuk sebelah utara desa adat Tuban dan sebelah selatan

batas Desa Adat Kuta. Akan tetapi, ada suatu batas yang sedikit memberikan kejelasan, yaitu wilayah paling timur desa adat adalah di Rama Tour (Tuban) terus ke Barat sampai di depan rumah makan Tuban masuk ke barat lagi tanah miliknya I Wayan Randung (termasuk wilayah Hotel Aston Tuban) ke Barat lagi dan masuk ke Utara tanah I Nyoman Mandra masuk ke Timur lagi ke rumahnya I Nyoman Kupeg, dan rumahnya I Wayan Mice, sampai ke PT Sumiati (Tuban-Kuta). Kemudian, dari PT Sumiati ke selatan masuk jalan Kediri terus ke barat sampai *perempatan* (persimpangan jalan) ke *Banjar* Anyar kalau ke utara, ke Barat ke *Banjar* Segara (masuk pantai Jerman), (disebutkan daerah ini "*daerah abu-abu*", karena dua *Banjar* ini berdiri sekitar tahun 1960 sehingga tahun sebelum ini menjadi bagian dari Desa Adat Tuban) dan ke selatan masuk wilayah Angkasa Pura I Tuban (Badung-Bali) terus masuk ke Barat sampai Pantai Tuban (Hotel Pertamina dan kini hotel itu adalah berubah nama menjadi Hotel Patrajasa).²⁴

Pendapat Ketut Roma juga dibenarkan oleh I Wayan Ngetur (Kelian Adat/Suka-Duka Br. Pesalakan) sebagai daerah perbatasan dengan *palemahan* Desa Adat Kuta untuk sebelah selatan bagi Desa Adat Kuta, dan sebelah utara bagi Desa Adat Tuban. Hal ini disebabkan bahwa di perbatasan ini mulanya adalah tanah kosong karena kegiatan pariwisata yang menyebabkan berkembangnya di daerah perbatasan ini. Kemudian, ditambah lagi dengan dibukanya jalan tembus dari 741 Ifantri (kini Raider) ke Barat tembus ke Wisma Bayu (Udayana) Tuban, dan jalan itu menjadi Jalan Kediri. Pembukaan jalan ini atas inisiatif ABRI masuk desa. Kemudian, adanya pembukaan jalan dan baiknya perekonomian Pariwisata Kuta berdampak

24 Wawancara dengan I Ketut Roma (mantan Kaling Br. Pesalakan Tuban) pada tanggal 16 Agustus 2008.

terhadap di daerah sekitarnya termasuk di daerah yang "saling-seluk" ini sehingga daerah Pemelisan Tuban bertambah fungsinya, yaitu 1) tempat rekreasi; 2) tempat penambangan jukung pariwisata untuk mengantar parawisatwan mancanegara yang *surfing* ke tengah Pantai Desa Adat Tuban.²⁵

3.1.3 Hubungan Otonomi Desa Adat dengan Desa Adat Kuta

Hubungan otononomi desa adat dengan Desa Adat Kuta secara historis dapat dilacak dari pemikiran Liefrenck tentang desa adat di Bali. Sesungguhnya, desa adat di Bali adalah sebuah republik kecil yang memiliki hukum, atau aturan adat, tradisi sendiri. Susunan pemerintahan bersifat demokratis, setiap anggota memiliki hak-hak hukum yang sama yang diatur dalam suatu *awig-awig*. Dalam kepemimpinan ditunjuk orang yang paling lama menjadi anggota (*tetua*).

Apabila terjadi perbedaan pendapat dalam suatu hal, akan diputuskan dengan suara terbanyak (Liefrenck, 1927, dalam Parimartana, 2004: 25). Menurut Parimartana, Liefrenck tampaknya terpengaruh oleh statusnya sebagai pejabat kolonial. Pada tahun 1800-an, ia menjabat sebagai kontrolir di Bali utara, mendapat kesempatan untuk meneliti wilayah itu, dan menjabat sebagai Residen Bali dan Lombok tahun 1896-1900, dan selanjutnya tahun 1904-1909, menjadi anggota Dewan India.

Berdasarkan hasil penelitian dan sebagai pejabat Kolonial di Bali, Liefrenck memutuskan hubungan selaras antara raja dan rakyat (desa), dan berusaha memengaruhi masyarakat bawah. Dalam pikiran Liefrenck, raja itu adalah

25 Wawancara dengan I Wayan Ngetur, Kelian Adat Br. Pesalakan Tuban, pada tanggal 29 Nopember 2008. Tempat tanggal lahir 30 Maret 1950.

penakluk (*despotic king*) sehingga perlu dipisahkan dari rakyat. Pemerintah kolonial akan dapat memperbaiki keadaan. Pemikiran Liefcrinck seperti itu tampak mencerminkan satu pandangan kaum orientalis, yang menggambarkan bangsa-bangsa di Timur yang memiliki perdaban yang lebih rendah dari bangsa Barat. Dalam pandangan desa yang otonom dapat dimengerti bahwa mendekati desa pada tingkat yang paling awal, yakni *banwa* (wujud) desa yang tradisional yang otonom dan sedikit mendapat pengaruh raja dipimpin oleh cacal-bakal pendiri desa.

Namun, yang penting dari Liefcrinck adalah ia telah mengubah persepsi masyarakat Bali tentang diri mereka dengan memutuskan hubungannya dengan kekuasaan atas, sejalan dengan strategi politik kolonial Belanda masa itu (Parimartha, 2004:26). Karya Liefcrinck juga mendapat legitimasi dari hasil penelitian tentang hukum adat di Bali dan menghasilkan buku "*Het Adatrecht van Bali* (1932) yang menyebabkan desa terkenal dengan hukum-hukum adatnya. Bahkan, Korn dengan hasil kajiannya di Desa Tenganan menyebut Desa Tenganan sebagai sebuah republik desa yang memiliki otonomi kuat dengan ungkapan "*De Dorpsrepubliek Tenganan Pegringsingan*".

Bagaimanapun juga istilah "hukum adat" pertama kali dipakai oleh C. Snouck Hurgronje dalam bukunya *De Atjehers I* (1893). Kemudian, Liefcrinck merintis untuk membangun sekolah hukum adat (*adat law school*) di Universitas Leiden (Belanda) pada awal abad ke-20. Kemudian, Covarrubias menulis bahwa desa tradisional Bali (*Balinese village*) adalah sebuah komunitas yang memenuhi kebutuhan dirinya sendiri, merdeka, sebuah republik kecil, diperintah oleh sebuah badan perwakilan desa. Setiap anggota desa (*krama desa*) memiliki hak dan kewajiban yang sama. Di sini desa memiliki tempat suci,

yakni: pura desa, pura puseh dan pura Dalem (Miguel Covarrubias, 1950: 58). Gambaran ini semakin melengkapi persepsi Korn dengan menyebut adanya tempat-tempat suci.

Berdasarkan studi-studi hukum adat yang dilakukan di daerah-daerah kepulauan, semakin sering dibicarakan bahwa desa asli itu diselenggarakan berdasarkan tradisi atau adat. Dapat dipahami bahwa desa memiliki adat (bahasa Arab) atau hukum-hukum tradisi yang menjadi pedoman bermasyarakat. Dengan demikian, istilah desa adat, kemudian muncul diperkenalkan semakin meluas dari hasil-hasil penelitian atau desa-desa yang memiliki hukum adat dan hidup dengan semangat otonomi. Ini artinya istilah dan “persepsi desa adat” dan dari studi-studi kolonial masyarakat Bali tampaknya menerima dan memberikan dukungan terhadap yang dikonsepsikan tentang desa yang otonom (Parimarta, 2004:26).

Otonomi desa dalam konteks Perda Provinsi Bali No. 06 Tahun 1986⁴ tentang desa adat secara eksplisit tertuang dalam Pasal 1, huruf (e) desa adat sebagai *desa dresta* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata *krama* pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* (*kahyangan desa*) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangga sendiri.

Otonomi desa adat berdasarkan Perda No. 06 Tahun 1986 tidak dinyatidakan secara khusus, tetapi dapat ditangkap makna idenya adalah dalam pasal 6 ayat (1) bahwa desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai fungsi:

- a. membantu pemerintah dalam kelancaran dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang

- terutama bidang keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan;
- b. melaksanakan hukum adat dan adat-istiadat dalam desa adatnya;
- c. memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan sosial keperdataan dan keagamaan;
- d. membina dan mengembangkan nilai-nilai adat Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan, dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Bali pada khususnya, berdasarkan *paras-paros salunglung sabayantidaka/* musyawarah untuk mufakat;
- e. menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan desa adat untuk kesejahteraan masyarakat desa adat.

Lebih lanjut pasal 6 ayat (2) ⁹ fungsi tersebut ayat (1) dijabarkan dalam *awig-awig* desa adat. Dalam *Awig-awig Desa Adat Kuta* paling tidak di atas beberapa hal seperti: ⁶ *sarga I Aran lan Wewidangan Desa, Sarga II: Petitis lan Pamikukuh, Sarga II Sukerta Tata Pakraman; Sarga IV Sukerta Tata Agama, Sarga V Sukerta Tata Pawongan; Sarga VI Wicara lan Pamidanda; Sarga VII Nguwah-nguwah awig-awig, Sarga VIII Pemuput.*

Otonomi desa adat dilengkapi agar, memiliki *prajuru* desa adat yang tertuang dalam Pasal 10, Ayat (1) ⁹ desa adat dipimpin oleh *prajuru* desa adat; Pasal 10, Ayat (2) *prajuru* desa adat dipilih dan ditetapkan ⁹ oleh masing-masing *krama* desa adat; Pasal 10, Ayat (3) struktur dan susunan *prajuru* desa adat diatur dalam *awig-awig* desa adat. Pasal ¹¹ ⁹, *prajuru* desa adat mempunyai tugas-tugas:

- a. melaksanakan *awig-awig* desa adat;
- b. mengatur penyelenggaraan upacara keagamaan bagi

- desa adat sesuai dengan sastra agama;
- c. mengusahakan perdamaian dan penyelesaian terhadap sengketa-sengketa adat;
 - d. mengembangkan kebudayaan daerah dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah dalam rangka memperkaya khazanah kebudayaan nasional;
 - e. membina dan mengoordinasikan masyarakat hukum adat mulai dari keluarga berdasarkan adat-istiadat yang berlaku pada setiap desa adat, guna meningkatkan kesadaran sosial dan semangat kegotong-royongan;
 - f. mewakili desa adat dan bertindak atas nama dan untuk desa adat atau masyarakat hukum adat dalam segala perbuatan hukum di dalam dan di luar peradilan;
 - g. mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan harta dan pusaka desa adat.

Otonomi desa adat yang berkaitan dengan harta dan kekayaan desa adat tertuang dalam Pasal 14, Ayat :

- (1) harta kekayaan desa adat adalah harta kekayaan yang telah ada yang kemudian dan yang akan datang menjadi hak milik desa adat berupa harta tidak bergerak dan yang bergerak;
- (2) pengelolaan harta kekayaan desa adat dilakukan oleh *prajuru* desa adat sesuai dengan *awig-awig* desa adat yang bersangkutan;
- (3) penggunaan harta kekayaan desa adat di luar kepentingan desa adat selalu atas keputusan *paruman*;
- (4) setiap pengalihan/perubahan status hak atas tanah *ayahan* desa adat harus mendapat persetujuan *paruman* desa adat;
- (5) pengawasan terhadap harta kekayaan desa adat dilakukan oleh gubernur kepala daerah beserta aparat bawahannya atau pejabat lain yang ditunjuknya.

Pengawasan dari gubernur dalam hal harta kekayaan desa adat merupakan sebagai cermin bahwa intervensi negara (pemerintah) terhadap lembaga adat sebagai sebuah pengawasan dari sistem orde yang sentralistik. Otonomi desa adat sebagai hak asal-usul yang dimiliki bersentuhan dengan kekuasaan negara akan menjadi cair dan hal-hal tertentu akan menjadi tidak murni lagi.

Otonomi desa adat merupakan hak dari desa adat yang beragama Hindu untuk mengurus rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan dari (pemerintah) negara. Otonomi asli tersebut dapat diketahui dari setiap desa adat yang memiliki *awig-awig*, kekayaan desa adat, wilayah, *prajuru*, *pura kahyangan tiga*, *krama desa* (penduduk). Dalam menyelesaikan sengketa adat di desa adat peranan bendesa adat sangat menentukan berdasarkan *awig-awig* yang ada, *perarem* dan keputusan *prajuru* desa adat. Berbeda dengan desa (dinas), baik desa perbekelan maupun desa Kelurahan otonomi yang diberikan adalah otonomi pemberian negara.

Pada masa reformasi ketika tumbangnya Orde Baru (rezim Soeharto) dan berlakunya UU Nomor 22 tahun 1999 menawarkan skema perubahan, yaitu skema perubahan sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi) dan mengubah ¹²pendekatan *top-down* menjadi *bottom-up*. Perlu dicatat bahwa semangat pembaharuan termuat dalam kebijakan baru. Semangat tersebut pada dasarnya merupakan realisasi dari aspirasi yang berkembang dan bukan wujud dari kepedulian pusat pada daerah. Bila UU Nomor 5 Tahun 1974 menekankan fungsinya sebagai bagian dari kewajiban yang diemban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan ¹²dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Sebaliknya, UU No. 22 Tahun 1999 menekankan

bahwa otonomi yang dikembangkan dimaksudkan dan dijalankan dengan prinsip demokrasi dan untuk menumbuhkan peran serta masyarakat. Dari penjelasan dapat dibaca bahwa otonomi yang diberikan mengandung dimensi bertanggung jawab yang berarti adanya konsekuensi atas pemberian kewenangan dalam wujud tugas dan kewajiban, yakni pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan nyata bahwa UU yang baru telah menekankan aspek demokrasi dan peran serta masyarakat.

Namun, kalau ditilik lebih lanjut, Otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang relatif sama dengan makna dalam UU No. 5 Tahun 1974 yang mengurus rumah tangga sendiri. Jika rakyat mempunyai posisi tawar, pernyataan prakarsa rakyat akan mempunyai atau memiliki arti. Sebaliknya, apabila rakyat tidak memiliki posisi tawar, rakyat dibelenggu, maka hal tersebut hanya buah bibir belaka (Tim Laper, 2000:77-78).

"Dalam konteks desa adat dengan otonomi desa (dinas), hakikat otonomi daerah menurut Ketut Wiana, otonomi daerah tidak menyentuh secara struktural keberadaan desa adat sebagai lembaga umat Hindu di tingkat desa. Biarkan desa adat otonom berdasarkan ajaran Hindu. Dalam kaitannya dengan pemerintah desa tentunya desa adat dapat diajak bekerja sama untuk menyelesaikan tugas-tugas pemerintahan desa. Janganlah desa adat dan pemerintah desa dihubungkan secara struktural. Desa adat adalah milik masyarakat yang beragama Hindu, sedangkan pemerintah desa adalah milik warga negara yang memeluk berbagai macam agama. Biarlah desa adat berotonomi berdasarkan ajaran Hindu. Karena UUD 1945 menjamin kebebasan

penduduk untuk memeluk agama sesuai dengan ajarannya masing-masing, sedangkan pemerintahan desa biarlah dia berotonomi sesuai dengan UU otonomi Daerah yang berlaku” (I Ketut Wiana, 2003:17).

Berkaitan dengan otonomi *desa pakraman* berdasar Perda Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 9, Ayat (6) tanah *desa pakraman* dan tanah milik *desa pakraman* bebas dari pajak bumi dan bangunan. Pasal ini dicabut berdasarkan Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2003. Desa adat di Bali menurut I Made Widnyana dalam konteks otonomi desa merupakan lembaga (desa) tradisional yang tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad. Keberadaanya memberikan sumbangan yang sangat berharga terhadap kelangsungan kehidupan masyarakat, perjuangan kemerdekaan dan pembangunan. Di samping itu, juga sangat besar dalam bidang agama, sosial kultural, ekonomi dan pertahanan keamanan. Kini pertahanan keamanan di desa adat diwujudkan dalam bentuk *pecalang*, dan dalam aspek ekonomi diwujudkan dengan dibentuknya LPD di setiap desa adat.

Desa adat sebagai desa otonom mempunyai kewenangan untuk mengurus dan menyelenggarakan kehidupan rumah tangganya sendiri yang bersifat sosial religius (keagamaan), sosial ekonomi, dan sosial kemasyarakatan. Dalam rangka pelaksanaan otonominya, Desa adat dilengkapi dengan kekuasaan mengatur kehidupan warganya sehingga segala kepentingan dapat dipertemukan dalam suasana yang menjamin rasa aman dari setiap warga. Mengenai kekuasaan desa adat, dapat dibedakan atas tiga macam kekuasaan, seperti berikut.

- 1) Kekuasaan untuk menetapkan aturan-aturan untuk menjaga kehidupan organisasi secara tertib dan tentram. Kekuasaan ini diselenggarakan bersama

dalam suatu rapat desa (*paruman/sangkepan desa*), seperti untuk menjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan masyarakat baik dalam hubungan masyarakat sendiri, hubungan masyarakat, dengan alam lingkungannya maupun anggota masyarakat dengan Sang Maha Pencipta (Tuhan Yang Maha-esa) yang dikenal dengan falsafah *Trihita Karana*.

- 2) Kekuasaan untuk menyelenggarakan kehidupan organisasi yang bersifat sosial religius, seperti membina dan mengembangkan nilai-nilai agama Hindu dan kaidah adat *dresta*, mengembangkan kebudayaan, memelihara dan melestarikan adat istiadat yang hidup dan bermanfaat untuk pembangunan bangsa.
- 3) Kekuasaan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang menunjukkan adanya pertentangan kepentingan antara warga desa atau berupa tindakan yang menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan yang dapat dinilai sebagai perbuatan yang mengganggu kehidupan bermasyarakat, baik melalui perdamaian maupun dengan memberikan reaksi adat (*I Made Widnyana*, tanpa tahun: 6-7).

Sesuai dengan hakikat pengertian otonomi desa sebagai kekuasaan untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri, pelaksanaan kekuasaan, seperti itu berlaku dalam wilayah desa yang bersangkutan. Selain mengikuti asas teritorialitet, tampaknya kekuasaan itu pun mengikuti asas personalitet, khususnya terhadap warga desa inti (*pengarep*) yang karena suatu hal bertempat tinggal di luar desanya tetapi masih tetap menjalin ikatan dengan desanya. Oleh karena itu, setiap warga desa adat wajib menjunjung kekuasaan yang ada pada desa adat untuk dapat terselenggaranya kehidupan masyarakat desa adat tersebut sebagaimana diingini semula. Bentuk konkret

kekuasaan desa adat dapat dilihat pada:

- a. Bendesa adat (kepala desa adat). Dalam struktur organisasi desa adat, bendesa adat memiliki posisi utama yang dituakan oleh masyarakat (*primus inter pares*). Dengan demikian, bendesa adat (pemuka bendesa adat) memiliki wibawa yang tersendiri dalam lingkungan desanya karena dipandang, jujur, dapat dipercaya, dan dihormati.
- b. Sangkepan desa adat ini merupakan forum perwujudan demokrasi dalam desa. Dalam forum ini dibahas masalah-masalah tertentu yang sedang dihadapi oleh desa secara musyawarah.
- c. *Awig-awig* desa Adat. *Awig-awig* adalah aturan-aturan yang dibuat oleh desa yang pada umumnya menyangkut patokan yang bertujuan untuk memelihara ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan desa sehingga di dalamnya dapat dijumpai pula adanya sanksi-reaksi bagi warga desa adat yang melakukan pelanggaran atas *awig-awig* desa yang telah ditetapkan. Di dalam *awig-awig* desa inilah akan dapat dilihat perbuatan-perbuatan apa yang dilarang berikut sanksi-reaksi adatnya. Sanksi-reaksi adat ini dapat dijatuhkan kepada seseorang, keluarga atau dibebankan kepada masyarakat desa sendiri. Hal ini tergantung dari kualitas perbuatan tersebut.
- d. Sanksi. *Awig-awig* desa memuat tentang persoalan-persoalan adat, agama, dan budaya (kemasyarakatan) yang berkaitan dengan warga (*krama*) Hindu. Pengaturan dituangkan dalam filosofi *Trihita Karana* sehingga mencerminkan suatu kebulatan filosofis, *bhuana agung* dan *bhuana alit* untuk keharmonisan di desa adat *sekala* dan *niskala*.

Otonomi desa adat di Kuta berkaitan dengan harta kekayaan desa diatur dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta palet 5 indik druwen desa, pawos 25: *padruwen Desa Adat Kuta* (Kepemilikan Desa Adat Kuta)

(1) *Kahyangan desa*, *mekadi kahyangan tiga*, *pura desa*, *pura puseh*, *pura dalem kahyangan*, *pura penataran*, *pura penyarikan*, *pura mrajaapati*, *lan siosan punika*. (Pura Desa, seperi pura Kahyangan Tiga yaitu pura Desa, pura Puseh, Pura Dalem Kahyangan, pura Penataran, pura Penyarikan, pura Mrajaapati, dan yang lainnya).

Otonomi desa adat ada keterkaitan dengan otonomi daerah yang diterapkan oleh negara dalam implementasinya bernegara sebagai wujud *negara mawatata*. Hal ini dibuktikan bagaimana hukum yang dikonstruksi (dibangun) oleh negara (DPR dan Presiden) sebagai narasi besar (metanarasi) dan berpengaruh terhadap Daerah Provinsi Bali dan bahkan di tingkat desa adat di Bali sebagai sebuah narasi kecil sebagai komunitas masyarakat hukum adat di Bali. Desa adat di Bali "ada atau tidak" payung hukum yang melindungi oleh Negara (NKRI) adalah sebagai "republik kecil" yang memiliki otonomi asli. Kemudian, desa adat di Bali dalam konteks NKRI perlu dipersoalkan dan dibincangkan mengingat desa adat secara yuridis belum mendapat tempat bahkan terpinggirkan dalam politik hukum di Indonesia sehingga masyarakat Bali khususnya DPRD Provinsi Bali dan Gubernur Bali menyiapkan payung hukum sebagai bagian dari "politik kebudayaan dan hukum" untuk menciptakan kepastian hukum terhadap desa adat dan atau *desa pakraman*.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, desa diatur dalam Bab XI, Pasal 93 sampai dengan Pasal 111. Pemerintahan desa diatur Pasal 95 seperti berikut.

1. Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa.
2. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.
3. Calon kepala desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh badan perwakilan desa dan disahkan oleh bupati.

Desa yang dimaksud disini adalah desa dinas (yang melaksanakan tugas administrasi pemerintahan) sesuai dengan Pasal 99, kewenangan desa mencakup hal berikut.

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah; dan
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah , pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten.

Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber manusia (Pasal 100).

Berdasarkan UU No. 22/1999, desa adat bukan merupakan unit sosial politik, ini terkait dari ketentuan adanya badan perwakilan desa yang anggotanya dipilih secara langsung oleh masyarakat (Pasal 105).

Berkaitan dengan pemerintahan desa (dinas) di Kuta, berdasarkan keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 643 Tahun 1997, tentang penetapan kelurahan-kelurahan definitif sebagai pemecahan kelurahan di Kabupaten Daerah Tingkat II Badung, memutuskan,

menetapkan: keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali tentang penetapan kelurahan-kelurahan definitif sebagai pemecahan kelurahan di Kabupaten Daerah Tingkat II Badung.

Pasal 1:

Menetapkan kelurahan-kelurahan definitif di Kabupaten Daerah Tingkat II Badung yang nama-nama dan batas wilayah serta peta kelurahannya sebagai tersebut dalam lampiran I s.d X keputusan ini.

Pasal 2:

- 1) Dalam hal terjadi perubahan batas wilayah sampai dengan kelurahan, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung mengusulkan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali untuk lanjut ditetapkan dengan keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali.
- 2) Pemasangan atau penetapan tanda batas wilayah kelurahan sebagai dimaksud ayat (1) di atas dilaksanakan bersama antara kepala kelurahan dan camat yang bersangkutan atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya dengan membuat berita acara.

Pasal 3:

Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung mempersiapkan dan mengisi personil pemerintahan kelurahan sesuai ketentuan kepegawaian yang berlaku.

Pasal 4:

Selama belum mendapat bantuan dari pemerintah, Pemerintah Daerah Tingkat I Bali seluruh pembiayaan untuk kepentingan kelurahan yang bersangkutan agar disediakan dana dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah Tingkat II Badung.

Pasal 5:

Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan

Ditetapkan di : Denpasar

Pada Tanggal: 25 November 1997.

GOVERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I BALI

IDA BAGUS OKA.

Otonomi Daerah berbeda dengan otonomi desa, demikian dengan otonomi desa adat. Hal ini sangat jelas disebutkan dalam perundang-undangan. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah, bagian kedua otonomi dDaerah disebutkan bahwa sesuai dengan Pasal 7, daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah tingkat II (Pasal 11, Ayat (1)). Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974, disebutkan kepala wilayah, (a) provinsi dan ibukota negara disebut gubernur; (b) kabupaten disebut bupati; (c) kotamadya disebut walikotamadya; (d). kota administratif disebut walikota; dan (c) kecamatan disebut camat (Pasal 77); Pasal 80, kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Dengan demikian disebutkan dalam penjelasan UU ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan di daerah. Otonomi daerah yang diamanatkan dalam UU ini adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dan prinsip yang dipakai bukan lagi "otonomi riil dan seluas-luasnya" seperti pada UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.

Pada hakikatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab adalah: nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan, atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebut di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

3.2 Desa Adat Kuta dan Pembangunan Pariwisata

Secara umum kalau mengkaji pariwisata, semestinya tidak hanya secara sektoral hanya menganalisis Desa Adat Kuta. Untuk itu, perlu dibahas secara sepintas bagaimana pariwisata secara umum di Bali. Pariwisata Bali dari periode rezim ke rezim sudah mendapat peringatan dan kekhawatiran dari pengamat asing: Durtain (1956), Millau (1974), Froment (1981), Dalton (1990) bagi kebudayaan Bali. Bagi Durtain pariwisata di Bali ketika se usai Perang Dunia II dan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, di antara sejumlah kecil wisatawan yang berkunjung ke Bali ada kekhawatiran sehubungan dengan munculnya semangat nasionalis di kalangan penguasa baru Indonesia, seperti

yang dikatidakan oleh Michel Picard:

“ Seiring dengan waktu, jiwa Hindu yang lahir di Bali sepuluh abad yang lalu semakin hari semakin sulit bertahan, dan mulai kehilangan ciri khasnya. Maka bergegaslah menikmatinya dari dekat sebelum pengaruh Indonesia modern mengancurkannya (Michel Picard, 2006:144).

Ketika Orde Lama belum banyak dapat merancang pariwisata di Bali karena suasana masih “revolusi”, yaitu konsep Soekarno “revolusi belum selesai” sehingga tatanan kehidupan untuk kepariwisataan Bali belum dapat berjalan dengan kecuali peninggalan kolonial Belanda di Denpasar adanya Bali Hotel dan kemudian sebelum berakhirnya kekuasaannya dapat merancang pembangunan Hotel Bali Beach Sanur.

Bagi Orde Baru muncul upaya gigih pemerintah Indonesia untuk mengembangkan pariwisata Bali juga ditafsir sebagai gaung terakhir kebudayaan Bali. Karena itulah di sebuah majalah pariwisata yang terbit tahun 1970-an dapat disimak peringatan berikut, seperti yang dikutip oleh Millau.

“Bali masih pada titik nol pencemaran pariwisata. Meskipunpun demikian, perlu adanya peringatan karena sesungguhnya momok pariwisata sudah muncul dan siap untuk menghancurkan keajaiban sebuah kebudayaan termurni yang pernah ada di dunia” (Ibid).

Pariwisata yang memerlukan fasilitas lengkap, setelah Bandar Udara Ngurah Rai Bali (Denpasar) di kembangkan sehingga upaya untuk menampung bertambahnya arus wisatawan dan hotel-hotel mewah bermunculan di antara persawahan Bali, para penecam menemukan lebih banyak alasan untuk melontarkan kekhawatiran mereka seperti dikutip Dalton (1990) dalam sebuah buku panduan wisata berikut ini:

“Sampai batas mana pulau ini dapat menampung pariwisata? Harus beberapa banyak lagi kemacetan, toko-toko cinderamata? Harus beberapa banyak lagi Kuta di Bali? Beberapa banyak lagi pesawat udara? Kenyataannya, pariwisata terus-menerus dikembangkan, jalan-jalan diperlebar, jumlah hotel terus bertambah, penerbangan langsung ke Bali semakin meningkat. Perdagangan telah menyusup ke segala aspek kehidupan Bali...Nyata sekarang bahwa sistem sosial-keagamaan Bali yang luar biasa rumitnya itu sedang berada diambang kehancuran sebagai dampak pariwisata” (Michel Picard, 2006:145).

Meskipun demikian, agar para pembaca tidak enggan berkunjung ke Bali, penulis tersebut segera menambahkan bahwa.

Jika Anda keluar dari jalur komersial Sanur dan Kuta, masih ada ratusan desa asli Bali, seperti yang digambarkan oleh Covarrubias dalam bukunya pada tahun 1930-an (Ibid).

Gambaran di atas, di mata setiap generasi baru pengunjung, Bali senantiasa menunda saat kehancuran seperti yang sering diperingatkan oleh para pengamat. Akan tetapi, justru karena terlalu sering dilontarkan, peringatan tersebut bukan hanya menjadi tidak mempan, melainkan bahkan memberi kesan seakan-akan kebudayaan Bali semakin kebal terhadap pariwisata.

Dalam konteks di atas, I Gusti Ngurah Bagus (1991) berpendapat bahwa karakteristik kebudayaan Bali yang bersifat terbuka, ekspresif, dan kebertahan Hinduisme jelaslah ini dapat dipakai sebagai modal dasar dalam merespon budaya modernis. Budaya modernis dalam konteks pariwisata, seperti konsumerisme, kapitalisme, individualisme dan komersialisasi/profanisasi kebudayaan lokal. Kegiatan Pariwisata telah dicurigai penyebab distorsi, pendangkalan dan rutinitas dalam bidang kesenian (Bagus, 1991, I Made Mardika, 2002).

Demi memuaskan wisatawan dengan tega dilaksanakan profanisasi barang atau kesenian sakral, seperti barong, penggunaan umbul-umbul, tedung agung dan berbagai upacara ritual yang sakral di pasarkan serta disuguhkan untuk dinikmati oleh turis.

Pariwisata yang “dijual” di Bali adalah pariwisata budaya. Kemudian, bagaimana proses munculnya pariwisata Budaya. Berawal dari tahun 1920-an daerah Bali mulai dikenal sebagai daerah tujuan wisata di nusantara. Realitas kehidupan penduduk, kebudayaan dan keindahan alam yang memesona, serta ditopang oleh berbagai publikasi dan promosi yang menarik telah membentuk satu citra yang positif tentang daya tarik pulau Bali yang digambarkan sebagai Pulau Dewata.

Kemudian, sejak tahun 1966 pembukaan Bali Beach dan dilanjutkan tahun 1969 pembukaan Bandar Ngurah Rai sebagai bandara internasional. Untuk menunjang kawasan kepariwisataan tahun 1971 diadakan pengembangan kawasan Nusa Dua. Tiga peristiwa ini merupakan momen historis yang menunjukkan *local respon* dalam pengembangan pariwisata yang berbobot internasional.

Rupanya kegiatan pariwisata di Bali belum menemukan “bentuknya” pariwisata apa yang perlu dikembangkan di Bali? Muncul ide untuk mengadakan seminar tentang pariwisata budaya daerah Bali di Hotel Denpasar. Dalam seminar ini dirumuskan dan dilahirkan konsep pariwisata budaya sebagai identitas pariwisata daerah Bali. Selanjutnya, disusul dengan lahirnya Perda Nomor 3 Tahun 1974 tentang pariwisata budaya. Isi konsep pariwisata budaya ini dinamik dan adaptif. Menurut Perda Nomor 3 Tahun 1974 “pariwisata budaya” adalah salah satu jenis pariwisata yang dalam perkembangannya ditunjang oleh faktor kebudayaan.

Kebudayaan yang dimaksud adalah kebudayaan

Bali yang dijiwai oleh agama Hindu. Dalam perjalanan kepariwisataan di Bali tentang pariwisata budaya, ada perubahan pemikiran dan realitas dalam konteks kebudayaan nasional. Akhirnya, lahirlah Perda Nomor 3 Tahun 1991. "Pariwisata budaya adalah jenis kepariwisataan yang dalam perkembangan dan pengembangannya menggunakan kebudayaan daerah Bali yang dijiwai oleh agama Hindu yang merupakan bagian dari kebudayaan nasional sebagai potensi dasar yang paling dominan, yang di dalamnya tersirat satu cita-cita akan adanya hubungan timbal balik antara pariwisata dengan kebudayaan sehingga keduanya meningkat serasi, selaras dan seimbang. Konsep ini dilandasi oleh proposisi yang lain bahwa kebudayaan dan pariwisata harus ada dalam pola interaktif yang bersifat dinamik dan progresif (I Wayan Geriya, 1995).

3.2.1 Desa Adat dan Pariwisata Budaya

Desa adat dan pariwisata budaya di Desa Adat Kuta dapat dikaitkan dengan politik hukum. Politik hukum banyak ditulis oleh Moh Mahfud MD, tetapi tentang politik hukum pariwisata belum banyak dibicarakan orang. Dalam pembicaraannya itu, Mahfud mengaitkan politik hukum di Indonesia dengan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi hal berikut. *Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Berangkat dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan (Moh.

Mahfud MD, 1998:9).

Apabila politik hukum di Bali dikaitkan dengan pariwisata budaya, maka senyatanya berlaku bahwa pada dasarnya setiap hukum yang berlaku berfungsi sebagai sejarah sosial. Bali sebagai masyarakat mayoritas yang beragama Hindu yang dalam sejarah pernah dijajah oleh Belanda, memang terkenal dengan budaya, adat, dan agamanya yang menyatu dalam aktivitas kesehariannya. Pada saat berkuasa di Bali, Belanda berusaha tetap menghidupkan budaya Bali, seni, adat istiadat, bahkan desa adatnya dengan pertimbangan bahwa Bali dapat dijual melalui kegiatan pariwisatanya. Kebijakan kolonial menyangkut pariwisata budaya berlanjut ketika Indonesia merdeka dan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bali dibungkus dengan sebuah "produk hukum" Perda Tingkat I Bali Nomor 3 Tahun 1974 tentang pariwisata budaya, dimaksudkan bahwa tujuan peraturan pariwisata budaya ini adalah mencakup hal berikut.

- a. Menciptakan iklim dan kondisi yang sehat bagi pengembangan kepariwisataan di Bali.
- b. Mempertahankan nilai-nilai dan ciri khas kebudayaan, kesucian agama, dan keindahan alam Bali dan mencegah pengaruh-pengaruh buruk yang mungkin ditimbulkan oleh kegiatan kepariwisataan.
- c. Melakukan pembinaan agar tercipta kesempatan untuk berkembang bagi unsur-unsur yang tersebut pada ayat (b) di atas.
- d. Memelihara serta mempertahankan keramah-tamahan rakyat, untuk mempercepat persatuan bangsa Indonesia dan persahabatan antara bangsa atas dasar saling menghormati.
- e. Memperoleh manfaat dari kegiatan-kegiatan kepariwisataan secara langsung untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di Bali (Pasal 2).

Berkaitan dengan lokawisata ada suatu ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Tingkat I Bali:

1. Kepala Daerah Tingkat II dalam menetapkan lokawisata mendengar pendapat lembaga masyarakat, *sekehe-sekehe*, kesenian, pengerajin setempat dan atau pihak-pihak lain yang bersangkutan.
2. Lokawisata hendaknya memenuhi syarat-syarat:
 - a. Terdapat potensi daya tarik yang cukup besar untuk menarik kunjungan wisatawan;
 - b. terdapat hasrat yang kuat dari masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan kepariwisataan dan meningkatkan pembangunan kesejahteraan desanya (Pasal 23).

Lebih lanjut, untuk mengimplementasikan pasal 23 ini sehingga di tiap-tiap desa adat yang memiliki objek wisata, seperti Desa Adat Kuta supaya terdapat "kepastian hukum"²⁶ di dalam pelaksanaan di lapangan, diteruskan dengan memasang pasal 27:

1. Dalam lokawisata dapat disediakan tumpangan wisatawan pada rumah-rumah penduduk.
2. Pemerintah Tingkat II melakukan pembinaan agar tumpangan wisatawan memenuhi syarat-syarat keamanan, kebersihan dan kesehatan.
3. *Banjar* atau desa bersangkutan dapat menetapkan tata tertib yang bertujuan:
 - a. Menjamin keamanan pribadi dan milik wisatawan penumpang;
 - b. terciptanya pergaulan yang sopan dan ramah;

26 Pasal ini penulis interpretasi seperti demikian mengingat setiap Kabupaten dalam hal ini Kabupaten Badung yang memiliki objek Pantai Kuta yang terkenal sampai ke mancanegara perlu mendapat perlindungan hukum sesuai dengan kepentingan dalam membuat kebijakan hukum.

- c. mencegah atau menghindarkan terjadinya pelanggaran atau pencemaran terhadap kesusilaan dan tata cara adat setempat.

Untuk menjamin keamanan pribadi wisatawan, milik wisatawan penumpang, terciptanya pergaulan yang sopan dan ramah, mencegah terjadinya pelanggaran atau pencemaran terhadap kesusilaan dan tata cara adat setempat, bukannya Desa Adat Kuta yang mengatur, melainkan lebih banyak pengaturannya diserahkan kepada pemilik penginapan *home stay*.²⁷ Menurut Ketut Sumarta, sekretaris majelis utama *desa pakraman* yang perlu diatur adalah

"krama Hindu yang ada di wilayah desa pakraman sebagai membership anggota/krama banjar dengan aktivitas pariwisata yang ada di Desa Adat Kuta, yaitu yang berkaitan dengan manusia Bali dan palemahannya. Apabila tidak diatur akan kecolongan. Termasuk pemilik kos, siapa saja yang kos dengan identitas yang jelas dan laporkan juga perkembangannya di desa adat ada fungsi kontrol desa adat terhadap krama. Apabila terjadi kriminal urusannya polisi "negara", tetapi berkaitan dengan fungsi agama "niskala" kaitannya bendesa adat, seperti pecaruan dan lain sebagainya " (Wawancara dengan I Ketut Sumarta, pada tanggal 27 Januari 2009)

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, semua *krama* Hindu sebagai penduduk dan termasuk non-Hindu yang tinggal di Desa Adat Kuta perlu dikontrol oleh desa adat dengan membuat aturan-aturan tentang kontrak-mengontrak tanah dan rumah-rumah kos sehingga keamanan desa dan "negara" terjamin di wilayah desa adat. Namun, perbedaan pandangan tokoh Adat Kuta

²⁷ Wawancara dengan I Made Wendra (mantan Bendesa Adat Kuta) dan pemilik hotel Aquarius Kuta pada hari Minggu, 4 Mei 2008.

mengenai pengaturan tentang bisnis berkaitan dengan pariwisata menurut I Made mastra menyebutkan bahwa.

"Pertimbangannya desa adat hanya mengatur persoalan-persoalan agama, adat kebudayaan dan bukan mengatur masalah bisnis. Dalam realitas sosial Desa Adat Kuta tidak mengatur secara terperinci tentang aktivitas para wisatawan, masyarakat mepercayakan kepada aparat pemerintah menertibkan berdasarkan peraturan-perundang-undangan. Peranan Desa Adat Kuta dalam ketertiban berkaitan dengan pariwisata berupa "gerakan" situasional, tidak dalam bentuk *pararem-pararem*. Apabila terjadi persoalan-persoalan yang mendesak Desa Adat Kuta mengadakan *paruman* desa atau *banjar*" (Wawancara dengan I Made Mastra, S.H. Kelian Suka-Duka Banjar Pande Mas Desa Adat Kuta Pada tanggal 21 September 2008).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, secara pasti Desa Adat Kuta ataupun *banjar* adat di Kuta tidak memiliki *pararem* yang mengatur secara khusus tentang manajemen penyewaan rumah kos. Apabila terjadi keadaan darurat akan diadakan *paruman* desa yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Artinya, kesepakatan yang dimunculkan dalam *paruman* itulah yang menjadi *pararem-pararem* setiap ada persoalan-persoalan yang muncul. Lebih lanjut, tentang *pesamuan/pesangkepan* di Desa Adat Kuta diatur dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta pawos 19 ayat (1) *pesamuan/pesangkepan ring Desa Adat Kuta, luire: 1) Pesamuan desa/banjar, nganut penemaya utawi padgata kala; pesamuan desa nyaberan kesange utawi padgata kala, pesamuan banjar ngesasih (anggara kasih) apisan utawi padgata kala.*

Perjalanan waktu Perda Tingkat I Bali No.3 Tahun 1974 tentang pariwisata budaya kemudian dinyatakan ditarik kembali berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 1991 tentang pariwisata budaya. Dalam Pasal 1, Ayat (j)

pariwisata budaya adalah jenis kepariwisataan yang dalam perkembangan dan pengembangannya menggunakan kebudayaan daerah Bali yang dijiwai oleh agama Hindu yang merupakan bagian dari kebudayaan nasional sebagai potensi dasar yang paling dominan, yang di dalamnya tersirat satu cita-cita akan adanya hubungan timbal-balik antara pariwisata dengan kebudayaan sehingga keduanya meningkat secara serasi, selaras dan seimbang. Desa adat dalam Perda Pariwisata Budaya ini disebutkan bahwa desa adat sebagai desa *dresta* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata *krama* pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* (kahyangan desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri (Pasal 1, Ayat n).

Dalam rangka mengembangkan pariwisata budaya ini pemerintah daerah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berperan dalam menyelenggarakan kepariwisataan (Pasal 12 Ayat (1)). Ayat (2) dalam rangka proses pengambilan keputusan, pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Pelaksanaan peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (2) diatur lebih lanjut dengan keputusan Gubernur Kepala Daerah Bali (Pasal 12, Ayat (3)). Pasal 13, Dengan bantuan desa adat atau lembaga-lembaga masyarakat lainnya pemerintah daerah melakukan usaha-usaha untuk meniadakan kebiasaan-kebiasaan yang tidak sesuai dengan norma-norma kesusilaan.

Dalam kenyataan di Desa Adat Kuta dengan berlakunya Perda Nomor 3 Tahun 1991 tentang pariwisata budaya, hukum desa adat diberikan beban untuk mengatur pariwisata budaya di daerah setempat. Peranan *prajuru* adat

untuk menciptakan ketertiban, kedamaian, keserasihan sesuai dengan *awig-awig* akan dapat terwujud pula dari aspek hukum ini. Pemaknaan Perda Pariwisata Budaya terhadap desa adat melalui *prajuru* akan memberikan andil dalam kehidupan bernegara, dan beragama dalam wilayah desa adat. Di sini, pentingnya peran Desa Adat Kuta dalam meniadakan kebiasaan-kebiasaan yang tidak sesuai dengan norma-norma kesusilaan.

3.2.2 Desa Adat Kuta dan Industri Pariwisata

Munculnya pariwisata di Desa Adat Kuta bagaikan air mengalir sehingga sulit dibendung karena Desa Adat Kuta memiliki potensi pantai yang sangat kuat dengan ikatan budaya Hindu dan desa adatnya cukup kuat untuk mengayomi masyarakatnya. "Negara" menyiapkan konsep tentang pariwisata budaya, masyarakat menjalankannya yang sudah tentu kebiasaan-kebiasaan yang sudah lazim dikerjakan, seperti persoalan ritual keagamaan. Kemudian, dalam lintasan sejarah kepariwisataan di Kuta, keindahan Pantai Kuta yang memberikan daya tarik sudah mulai dikenal ketika pada tahun 1902 seorang anggota parlemen Belanda bernama Van Kol datang ke Bali setelah mengunjungi Sumatra dan Jawa. Setelah kembali ke negerinya, ia menulis pengalamannya berkunjung ke Bali dalam bukunya *Uit Onze Kolonien*. Setelah itu, kunjungan orang asing ke Bali semakin ramai setelah beroperasinya sebuah kapal perusahaan pelayaran milik pemerintah Belanda, yaitu *Koninklijk Paketvaart Maatschapij* (KPM) pada tahun 1920 (Pitana, 1999:10). Kapal ini berlayar dengan rute Batavia, Surabaya, Bali dan Makasar. Dengan demikian, semakin teratur kunjungan wisatawan ke Bali melalui pelabuhan Buleleng dan Padangbai. Pada tahun 1925, perusahaan KPM membuka kantor wisata di Buleleng. Dengan dibukanya perusahaan KPM di Buleleng ini berarti semakin banyak wisatawan yang berkunjung ke Bali.

Pada tahun 1932, seorang wanita Skotlandia bernama Miss Manx datang dan menetap di Kuta. Ia sangat ramah dan akrab dengan penduduk setempat, sehingga ia pun mengubah namanya menjadi nama orang Bali, yaitu K'tut Tantri. Selama tinggal di Kuta, K'tut Tantri membangun sebuah hotel dengan arsitektur Bali yang diberi nama "Hotel Suara Samudra" dan merupakan hotel pertama yang ada di kawasan Kuta (K'tut Tantri, 1964:139-151). Sejak itu, Kuta berkembang menjadi kawasan wisata dan menjadi jendela pariwisata Bali di dunia internasional.

Seiring dengan perkembangan pariwisata, maka pada tahun 1963 Presiden Soekarno membangun Hotel Bali Beach di Sanur dan mengadakan rehabilitasi Bandara Ngurah Rai pada tahun 1967 yang selanjutnya ditingkatkan statusnya menjadi bandara internasional dan selesai dibangun pada tahun 1971. Selanjutnya, pengembangan perhatian untuk membangun kawasan baru untuk pengembangan kepariwisataan adalah kawasan Nusa Dua sebagai kawasan wisata yang tertutup (*enclave tourist resort*) yang diusulkan oleh konsultan Prancis SCETO (*Societe Centrale Pour L'Equipment Touristique Outre-Mer*). Pada tahun 1974, di Bali diadakan konferensi PATA sehingga Bali dimungkinkan menjadi salah satu pusat pariwisata di Indonesia (Pitana, 1999:10-18). Seperti yang ditulis oleh I Ketut Sumadi (2003) bahwa Desa Adat Kuta dalam aktivitas kepariwisataan lebih menonjolkan ritual sebagai unsur budaya menjadi daya tarik pariwisata, di samping Pantai Kuta yang sudah cukup dikenal sampai dibuatkan syair lagu Pantai Kuta di Bali oleh Andris Hehanusa.

Desa Adat Kuta memang sudah dikenal dengan pelaksanaan ritual selain sebagai refleksi *rasa bakti* kepada Sang Hyang Widhi secara langsung sebagai daya tarik bagi wisatawan yang datang ke Bali. Oleh karena itu, pelaku pariwisata di Kuta dalam memanfaatkan *event* ritual ini sebagai daya tarik pariwisata selalu memperhatikan

konsep pemasaran budaya. Dengan adanya pariwisata di Kuta tidak menyurutkan masyarakat Adat Kuta untuk melaksanakan aktivitas agama, budaya, dan adat. Bahkan, antara aktivitas agama dan pariwisata saling mendukung. Menurut I Gusti Ketut Sudira, Bendesa Adat Kuta dan pemilik PT Kuta Kids, ritual agama Hindu yang dilaksanakan oleh *krama* Desa Adat Kuta, seperti ritual *Melasti* dan *Tawur Kesanga*, tidak pernah dipasarkan oleh kalangan pelaku pariwisata di Kuta secara khusus. Kalangan pelaku pariwisata di Kuta tidak pernah mencetak *brousur* atau sarana promosi secara khusus yang berisi tentang pelaksanaan ritual di Kuta. Hal itu dilakukan untuk menjaga bentuk, fungsi, dan makna sakral religius ritual tersebut (Ketut Sumadi, 2003:107).

Menurut Made Wendra, seorang pelaku pariwisata menyebutkan bahwa

"perkenalan Desa Adat Kuta (Bali) dengan pariwisata secara intensif mulai kira-kira tahun 1971. Ketika itu, orang-orang asing atau pemuda "*hippies*" mendatangi pantai Kuta dan menginap di pantai dengan memasang tenda-tenda. Kemudian, dari pengalaman ini para "*hippies*" mendatangi rumah penduduk untuk disewa dan disarankan untuk dibuat kamar mandi dan WC. Maklum ketika itu rumah penduduk kamar mandinya dengan pancoran. Rumah sewaan tersebut satu dollar sehari. Diberikan duit mengapa tidak diterima sehingga berkembanglah pariwisata di Desa Adat Kuta secara alami" (Wawancara dengan I Made Wendra (pelaku pariwisata) dan mantan bendesa Adat Kuta pada hari Minggu, 4 Mei 2008).

Secara singkat dapat dikatakan, pada mulanya pariwisata di desa adat Kuta bergerak secara alami tanpa melalui promosi yang gencar, tetapi *touris* datang ke sana, terutama ke pantai sebagai objek pariwisata tempat berjemur. Bahkan, tahun 1970-an *touris* di Pantai Kuta berjemur "*bugil*" tanpa banyak ada yang mengganggu.

Menurut Drs. I Made Sumer, Apt, selaku pemilik hotel Bali Summer yang berlokasi di Jalan Pantai Kuta No. 38 Kuta, di lingkungan keluarga besarnya sangat merespon kehidupan bisnis baru ini. Pertama-tama penginapan dari penduduk asli yang muncul di Desa Adat Kuta adalah penginapan Taman Samudra, yaitu penginapan dan *restouran* yang didirikan oleh saudara misalnya, Bapak Yasa. Sebelumnya keluarga I Made Sumer lebih banyak menekuni bidang bisnis Pande Mas.

Penginapan yang berikutnya muncul adalah *Kodja Beach*, kemudian hotel I Made Wendra Aquarius, Hotel Summer, Hotel Bakung Sari milik Drs. I Made Suwedja, S.H. yang berdiri sekitar tahun 1984. Motivasi I Made Sumer mendirikan hotel karena Kuta oleh temannya disebut sebagai "*premiumnya Bali*". Bahkan, disebutkan oleh seorang temannya jangan sampai orang Kuta "bagaikan ayam yang mati di lumbung beras" tidak bisa berkompetisi dan memanfaatkan potensi alam dan lingkungan yang ada²⁸.

Masyarakat Adat Kuta, belajar dari kedatangan para wisatawan mancanegara beradaptasi dengan lingkungan. Bahkan, mengubah dan mengatur lingkungan sosialnya sehingga dapat berfungsi secara efektif. Lingkungan yang meliputi aspek fisik dan kultural sehingga adaptasi *krama* Desa Adat Kuta dapat berproses dalam dimensi lingkungan yang luas dan terus menerus berubah. Ada dua hasrat pokok yang dimiliki manusia sehingga ia terdorong untuk hidup beradaptasi dalam suatu kelompok, yaitu (1) hasrat untuk bersatu dengan manusia-manusia lain di sekitarnya; (2) hasrat untuk bersatu dengan situasi alam sekitarnya (Abdulsyani, 2002:103).

Adaptasi adalah proses yang menghubungkan sistem budaya dengan lingkungannya. Teori adaptasi ini

28 Wawancara dengan Drs I Made Sumer, Apt., pada tanggal 17 Agustus 2008.

menjelaskan bahwa begitu pariwisata dimulai, masyarakat Kuta menciptakan ide-ide untuk memanfaatkan realitas sosial-budaya dan ekonomi pariwisata yang berdampingan. Sudah tentu terjadi tekanan pada pengertian sirkulasi (ketimbalbalikan atau saling umpan balik antara budaya dan lingkungan yang terkadang secara terpisah dalam orientasi ekologi-budaya (David Kaplan, Robert A. Manner, 2002: 112). Akan tetapi, budaya dan lingkungan berinteraksi dalam suatu sistem tunggal tidaklah berarti bahwa pengaruh kausal dari budaya dan lingkungan niscaya sama besar dengan pengaruh terhadap budaya. Dengan kemajuan teknologi, faktor dinamik dalam kepaduan budaya dan lingkungan makin lama makin didominasi oleh budaya dan bukannya oleh lingkungan sebagai lingkungan itu sendiri. Masyarakat Adat Kuta atau *Krama* Desa Kuta sudah merasa "nyaman" dengan lingkungan yang 'hiruk-pikuk" dan dinamika pariwisata. Bahkan, dengan adanya pariwisata Pantai Kuta sebagai daya tarik wisatawan menjadi terawat. Bahkan, antara pariwisata, agama, dan upacara religius di Desa Adat Kuta sudah "menyatu" menjadi bagian kehidupan kesehariannya.

Untuk menjaga kawasan Kuta sebagai objek pariwisata, terutama wisata pantai, fungsi negara dalam bidang meningkatkan kesejahteraan rakyat di Bali dituangkan dalam produk hukum sehingga ada suatu kepastian hukum dibukanya kawasan pariwisata. Desa Adat Kuta sebagai kawasan pariwisata telah ditetapkan dengan keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 528 Tahun 1993 tentang kawasan pariwisata. Kabupaten Badung sebagai wilayah yang pendapatan asli daerahnya banyak dari sektor pariwisata sehingga ada penetapan untuk kawasan pariwisata kabupaten Badung, seperti berikut.

I. a) **Nama kawasan: Nusa Dua**, b) Desa/Kelurahan:

Benoa, Jimbaran, Tuban, Ungasan, Pecatu, c) Wilayah Kecamatan Kuta; d). Kabupaten Badung, e). Luas Desa: Benoa = 3.067 ha., Jimbaran = 2.050. ha., Tuban = 349 ha. Ungasan = 2.355 ha. Pecatu = 2.641 ha. f). Batas-batas fisik; Utara: batas Selatan Bandara Ngurah Rai, Timur: Pantai Timur (Kelurahan Tuban, Jimbaran dan Benoa), Selatan: Pantai Selatan, Kelurahan (Benoa, Ungasan dan Pecatu), Barat: Pantai Barat Desa (Pecatu, Jimbaran, dan Tuban).

II. a). **Nama kawasan: Kuta**, b) Desa/Kelurahan: Kuta, Kerobokan, Canggu, c). Wilayah kecamatan: Kuta, Kabupaten Badung, d) Luas; Kuta = 992 ha, Kerobokan = 1.598. ha, Canggu = 1.173 ha. e). Batas-batas fisik: Utara: Batas Utara Kelurahan/Desa (Canggu dan Kerobokan); Timur: Batas Timur Kelurahan Kerobokan dan Kuta, Selatan: Jalan Bakung Sari, Mertasari Tinjung Mekar – Bypass Ngurah Rai, Barat: Pantai Barat Kelurahan/Desa Kerobokan dan Kuta.

III. a). **Kawasan Tuban**, b) Desa/Kelurahan: Kuta, Tuban, c). Wilayah Kecamatan Kuta-Kabupaten Badung, d). Luas Desa/Kelurahan: Kuta = 100 Ha, Tuban = 310 Ha; e) Batas-batas fisik, Utara: Jalan Bakungsari, Mertasari, Tunjung Mekar- Bypass Ngurah Rai, Timur: Bypass Ngurah Rai, Selatan: Batas utara Bandara Ngurah Rai, Barat: Pantai Barat Kelurahan Kuta dan Kelurahan Tuban.

Berdasarkan data-data yuridis, yaitu berdasarkan surat keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor: 528 Tahun 1993 tentang kawasan pariwisata ternyata Desa/Kelurahan Kuta termasuk 2 (dua) kawasan yaitu:

1. Kawasan Kuta itu sendiri seluas 992 ha, dan
2. Kuta termasuk kawasan Tuban dengan luas hanya 100 ha.

Jadi, luas Kawasan Kuta yang menjadi kawasan pariwisata adalah 1.092 ha, sedangkan Kuta sebagai kawasan pariwisata sampai saat ini (tahun 2008) termasuk satu kelurahan dan satu desa adat/*pakraman*.

Pariwisata kawasan Kuta berkembang sejalan dengan epek alamiah dengan adanya Pantai Kuta yang sudah dikenal sampai ke mancanegara, kehidupan budaya Bali memerlukan pantai untuk aktivitas beragama, seperti *melis/melasti*. Kemudian, dari aspek agama dan seni, di Desa Adat Kuta terdapat *pura paibon* (pura keluarga) yang dimiliki oleh Mangku Suwija untuk melakukan pertunjukan Calon Arang pada tanggal 20 Oktober 2007. Di samping fungsi religius, ternyata pertunjukan Calon-arang secara tidak langsung berfungsi sebagai tontonan "gratis" untuk pariwisata di Kuta. Kegiatan ini dilakukan di depan perempatan di jalan Raya Kuta, yaitu di depan Pura Desa Adat Kuta (lihat foto 3.1)

Foto 3.1.

Upacara Agama dengan tontonan Calon-Arang yang dilaksanakan di depan Pura Desa Adat Kuta pada tanggal 20 Oktober 2007.



2
Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara tahun 2007.

Ketika penulis terlibat langsung dalam kegiatan religius tontonan Calon-Arang, di Jalan Raya Kuta di depan Pasar Kuta sudah ditutup oleh desa adat (*Pecalang* Desa Adat Kuta) mulai Pukul 19.30 Wita – 02.00 dini hari, yaitu sampai selesainya upacara religius yang dikaitkan dengan piodalan di *pura paibon* milik Mangku Suwija.

Menurut Mangku Suwidja pariwisata merupakan "*payuk jakan*" (lapangan pekerjaan) bagi masyarakat Adat Kuta²⁹. Made Suwija menyebutkan bahwa.

"orang Kuta yang sudah mulai berubah pekerjaannya sejak tahun 1971 ketika pariwisata Bali mulai bangkit dengan datang turis "*hippies*" ke Kuta dan yang sebelumnya masyarakat Adat Kuta banyak hidup dari nelayan, kini Pantai Kuta sudah berubah sebagai tempat para "turis" untuk mendapat rezeki "dollar" yang perlu terus dijaga keamanannya (Wawancara penulis dengan I Made Suwija pada tanggal 31 Oktober 2007.)

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, pariwisata sebagai dinamisator roda pembangunan masyarakat Kuta yang hidup dari nelayan berubah sebagai pelayan "aktivitas" pariwisata. Bahkan, Mangku Suwija sebagai tokoh adat di samping sebagai Mangku *pura paibon*, juga memiliki hotel Bakung Sari di Desa Adat Kuta yang dikelola sendiri dengan anak-anaknya. Drs I Made Suwija, S.H. sebelum sebagai pemangku, mereka aktif sebagai Ketua LPM Kuta, pernah sebagai anggota DPRD Kabupaten Badung tahun 1992-1997, dan juga sebagai Guru STM Negeri Denpasar dan pernah aktif di Golkar dan DPRD. Selanjutnya, barulah mereka mengkonsentrasikan diri pada bisnis hotel dan kegiatan sosial kemasyarakatan, khususnya ke pemangkuan *pura paibon* (lihat foto 3.2. peneliti dengan Mangku Suwedja di rumahnya saat

²⁹ Wawancara penulis dengan I Made Suwija pada tanggal 31 Oktober 2007

diadakan wawancara mendalam berkaitan dengan bisnis hotel yang dikelolanya serta terkait dengan tugas-tugas sebagai *pemangku pura prasanak*).

Foto 3.2.

Peneliti dengan Mangku Suwidja pada tanggal 31 Oktober 2007 di rumahnya di Desa Adat Kuta.



Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara tahun 2007.

Desa Adat Kuta sebagai daerah pariwisata budaya memberi “berkah” dan “petaka”, betapa tidak Kuta yang memiliki pantai, budaya, dan masyarakat yang intens terhadap agama Hindu dan budayanya selalu ada dinamika budaya untuk mempertahankan kehidupan berbudaya, agama, dan adat walaupun masyarakat Kuta gencar berinteraksi dengan masyarakat global. Kuta adalah simbol perjuangan masyarakat tradisional versus masyarakat global. Menurut laporan khusus Rutha Ady di Bali Post (*Bali Post*, tanggal 5 September 2006) Kuta, Dulu dan kini (1) “*home stay*” jadi rumah kos, Kuta sudah bergeliat untuk kehidupan pariwisata tampak pada tahun 1970-an. Akan tetapi, kini banyak *home stay* hanya menjadi tempat kos karena masyarakat adat tidak dapat

bersaing dan melawan investor, masyarakat adat menjadi terpinggirkan walaupun pada mulanya pariwisata yang lahir di Kuta secara alami dari *touris hippies*. I Made Wendra menyebutkan bahwa

"Pension yang pertama berdiri di Desa Adat Kuta yang menerima para *touris "hippies"* adalah Pension KOMPIANG dan *Guest House* Mandara, selanjutnya berkembanglah pension-pension lainnya sampai hotel berbintang yang ada di Kuta".³⁰

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, *pension* pertama memang dimiliki oleh *Krama Adat* Kuta. Gencarnya gempuran kapitalisme pariwisata Kuta menyebabkan Kuta menjadi sumpek dan pemekarannya mulai ke daerah Legian, Seminyak dan Kerobokan. Berkembangnya pariwisata Kuta tidak terlepas dari tangan-tangan aspek budaya dari *Prajuru* Adat Kuta, Dewa Putu Ngurah dan penyarikan, Sang Bagus Made Renda dan panitia perancang revisi *awig-awig* Ida Bagus Putra Suradnya (ketua), Sang Bagus Made Renda (sekretaris dengan jumlah anggota 70 (tujuh puluh) orang yang mewakili *banjar* adat sebanyak 6 (enam) orang.

Revisi ini berkaitan dengan perubahan dan dinamika pariwisata di Kuta untuk selalu menjaga keamanan wilayahnya sampai menyiapkan hal-hal yang berkaitan dengan keamanan desa dari aspek budaya dengan memasukkan *pecalang* dalam *awig-awig* desa adat, yaitu untuk mengamankan penyepian di wilayah *Desa Adat Kuta* (*Awig-awig* Desa Adat Kuta pawos 55 ayat (22). Revisi *Awig-awig* Desa Adat Kuta Tahun 1992 tidak saja berkaitan dengan pariwisata, juga untuk kepentingan adat yang berkaitan dengan *asu pundung* dan *alangkah* karang hulu dihapuskan dalam *awig-awig* supaya tidak

30 Wawancara dengan I Made Wendra, Pelaku Pariwisata Kuta, mantan bendesa adapt Kuta, pada hari Minggu, 4 Mei 2008.

terjadi konflik di desa.³¹ Mengingat hukum ketika zaman kerajaan yang didominasi oleh raja sehingga "produknya" tidak boleh menyamai raja (*memada-mada*). Ketika zaman kemerdekaan beberapa produk hukum tersebut dicabut oleh DPRD Bali dan Kepala Daerah Bali. Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Bali Nomor 11/ DPRD, tertanggal 12 Juli 1951.

Industri pariwisata budaya di Desa Adat Kuta tidak akan menganalisis untung-rugi dari aspek ekonomi. Aspek ekonomi sudah jelas akan memberikan keuntungan secara riil bagi divisi negara dan aktor pariwisata. Biaya non-ekonomi harus juga dipertimbangkan sehingga secara holistik dapat dilihat dari aspek sosial-budaya. Oleh karena itu, intensifnya hubungan Desa Adat Kuta Bali dengan pariwisata, menyebabkan masyarakat Bali mengalami gejala *touristifikasi*. Pariwisata sudah merupakan yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat dan kebudayaan Bali. Melalui proses internalisasi ini, masyarakat Bali menjadi "*touristic society*". Dengan demikian, dewasa ini Bali bukan saja mempunyai budaya kecil, budaya besar, dan budaya modern, melainkan juga *touristik*. Menurut Robert Redfield (1943) dan Picard (1996) (Pitana, 2002:16-17) adanya proses *touristifikasi* pariwisata tidak lagi dapat dipandang sebagai kekuatan luar, tetapi sudah menjadi bagian dalam dinamika kebudayaan Bali.

Menurut Pitana (2002), proses internalisasi dan atau *touristifikasi* mempunyai dampak yang sangat tinggi terhadap eksistensi kebudayaan lokal, yang mampu mentransformasikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Menurut Cohen (dalam Pitana: Ibid) secara teoretis dampak sosial budaya dari proses internalisasi/kepariwisataan dapat dikelompokkan ke dalam sepuluh kelompok besar, yaitu:

31 Ibid.

- (1) Dampak terhadap keterkaitan dan keterlibatan antara masyarakat setempat dengan masyarakat yang lebih luas, termasuk tingkat otonomi atau ketergantungan;
- (2) dampak terhadap hubungan interpersonal atau anggota masyarakat setempat dengan masyarakat;
- (3) dampak terhadap dasar-dasar organisasi/kelembagaan sosial;
- (4) dampak terhadap migrasi dari dan ke daerah pariwisata;
- (5) dampak terhadap ritme kehidupan sosial masyarakat;
- (6) dampak terhadap pola pembagian kerja;
- (7) dampak terhadap stratifikasi dan mobilitas sosial;
- (8) dampak terhadap distribusi pengaruh dan kekuasaan;
- (9) dampak terhadap meningkatnya penyimpangan-penyimpangan sosial,
- (10) dampak terhadap bidang kesenian dan adat-istiadat.

Dalam aktivitas pariwisata tersebut, masyarakat Adat Kuta beradaptasi dengan lingkungan. Bahkan, mengubah dan mengatur lingkungan sosialnya sehingga dapat berfungsi secara efektif. Lingkungan yang meliputi aspek fisik dan kultural sehingga adaptasi *krama* Desa Adat Kuta dapat berproses dalam dimensi lingkungan yang luas dan terus menerus berubah. Akan tetapi, budaya dan lingkungan berinteraksi dalam suatu sistem tunggal tidaklah berarti bahwa pengaruh kausal budaya dan lingkungan niscaya sama besar dengan pengaruh terhadap budaya. Dengan kemajuan teknologi, faktor dinamik dalam kepaduan budaya dan lingkungan makin lama makin didominasi oleh budaya dan bukannya oleh lingkungan sebagai lingkungan itu sendiri.

Pariwisata membawa Desa Adat Kuta suatu pencitraan yang penting di Indonesia. Hal ini sesuai

dengan pendapat I Gde Pitana (2002), internasionalisasi lewat pariwisata, khususnya pariwisata budaya seperti yang dikembangkan di Bali, membawa masyarakat lokal terjepit di antara dua kutub kekuatan. Di satu pihak diwajibkan memelihara tradisi dan adat budayanya yang merupakan komoditas yang dapat "dijual" dalam pariwisata, seperti ritual keagamaan. Di sisi lain, internasionalisasi melalui jaringan pariwisata berarti membenturkan kebudayaan lokal tersebut dengan dunia modern. Ini memberikan peluang besar bahwa budaya lokal akan hanyut dalam derasnya gelombang budaya global (I Gde Pitana, 2002:16). Hal ini tidak terjadi di Kuta, masyarakat adat berinteraksi untuk bersinergi dengan dua kutub yang berbeda tersebut. Pendapat ini juga didukung oleh para ahli antropologi dan sosiologi yang melihat bahwa pariwisata tidak merusak kebudayaan Bali, tetapi justru memperkuat karena terjadinya proses yang disebut involusi kebudayaan (*cultural involution*). McKean (1978) mengatakan bahwa.

"...meskipunpun perubahan sosial ekonomi sedang terjadi di Bali,... semua itu terjadi secara bergandengan tangan dengan usaha konservasi kebudayaan tradisional...Kepariwisataan pada kenyataannya telah memperkuat proses konservasi, reformasi, dan penciptaan kembali berbagai tradisi".

Philip F. McKean (1973) menulis bahwa "*the traditions of Bali will prosper in direct proportion to the success of tourist industry*". Ahli lain berpendapat bahwa dampak pariwisata di Bali bersifat aditif dan bukan substitutif. Artinya, dampak tersebut tidak menyebabkan transformasi secara struktural, tetapi terintegrasi dengan kehidupan tradisional masyarakat (I Gde Pitana, 2002:18). Pendapat tokoh Adat Kuta yang juga aktor pariwisata I Made Suwija bahkan bagi masyarakat Adat Kuta, pariwisata adalah

sebagai *payok jakannya* masyarakat (mata pencahariannya masyarakat) Kuta.³²

Masyarakat desa adat mempunyai hubungan erat dengan daerah Kuta sebagai daerah pariwisata yang memiliki *purakahyangan tiga* setempat sebagai pencerminan dari falsafah *Tri Hita Karana*. Masyarakat asli Kuta yang berstatus sebagai *krama adat* mempunyai kewajiban/tugas untuk mengadakan upacara agama, pemeliharaan pura, dan fasilitas untuk mengadakan kegiatan agama/adat lainnya, seperti pembangunan balai *banjar*, pemeliharaan gambelan/gong (alat musik tradisional Bali). Di Desa Adat Kuta hubungan antara keberhasilan ekonomi dan upacara agama/adat sangat erat bagi masyarakat. Fenomena budaya dan pariwisata tersebut di atas, seperti khususnya agama/adat mempunyai korelasi positif antara peningkatan ekonomi dan aktivitas ritual agama yang dilakukan, baik secara rutin maupun secara insidental. Konsep “waktu adalah uang” bukan menjadi pokok *motto* masyarakat Adat Kuta secara utuh. Akan tetapi, dalam realita masyarakat adat apabila terjadi pergesekan kedua kepentingan itu, akan dimenangkan oleh kegiatan agama/adat. Artinya, di sini prioritas adat/agama merupakan persoalan primier dan pariwisata sebagai penunjang ekonomi masyarakat adalah prioritas sekunder³³.

Perkembangan pariwisata Bali sejak tahun 1970-an secara gradual membuat perekonomian Bali sangat tergantung pada sektor pariwisata ini. Sektor pertanian yang semula memberikan kontribusi dominan pada pembangunan Bali pelan-pelan terpinggirkan karena kian amblasnya tanah pertanian. Kontribusi sektor pertanian pada pendapatan daerah yang tahun 1971 tercatat 59,1%

32 Wawancara dengan I Made Suwija, pada tanggal 1 April 2007.

33 Wawancara dengan I Gusti Anom Gumanti (Mantan Kelian Suka-duka) *Banjar* Temacun pada hari Minggu, 1 April 2007.

merosot ke angka 19,81% tahun 2002. Sebaliknya, untuk kurun waktu yang sama, kontribusi sektor jasa yang semula 33,4% melonjak menjadi 62,35% (Erawan 2003:265).

Dampak sosial-budaya kekinian dari pariwisata, yang dituangkan ke dalam ungkapan "*merta metemahan wisia*", yaitu dengan pesat majunya pariwisata Bali dan Kuta khususnya mengalami goncangan setelah adanya serangan bom teroris di Kuta pada tanggal 12 Oktober 2002. Ledakan bom yang terjadi di *Sari Club* dan *Paddy's Bar* 12 Oktober 2002 mengagetkan masyarakat Bali, Indonesia, dan dunia karena korban yang meninggal mencapai 202 orang, sebagian besar warga asing, seperti Australia dan Inggris. Tiga tahun berselang, tepatnya 1 Oktober 2005, teroris menyerang lagi dengan modus bom bunuh diri yang dilakukan oleh dua orang di Pantai Jimbaran dan seorang pelaku di *Kuta Square*.

Menurut mantan Bendesa Adat Kuta Made Wendra, tragedi 12 Oktober 2002 memang tidak semata menghancurkan bangunan atau merenggut nyawa ratusan orang, tetapi juga meremukkan harapan warga setempat dan warga lainnya yang menggantungkan hidupnya dari dunia pariwisata. Sembilan puluh sembilan persen warga Kuta yang hidupnya bersumber dari pariwisata mengalami guncangan. Artinya, ketika turis tidak ada lagi, tentu dapur penduduk berhenti mengepul. Setelah bom di Kuta 12 Oktober 2002, Wendra sendiri harus rela membiarkan sejumlah kamar hotelnya di Hotel Aquarius (sebuah hotel melati) di Jalan Legian yang jaraknya hanya 200 meter dari lokasi kejadian, berdebu karena tidak ada tamu yang mau tinggal di sana, dari 40 kamar hanya terisi dua kamar (Sujaya, I Made, 2004:98).

Lebih-kurang sebulan dari tragedi 12 Oktober, tepatnya pada hari Jumat 15 November 2002, ribuan umat manusia membanjiri lokasi ledakan di Jalan Legian.

Mereka dari berbagai agama, ras, suku, dan bangsa untuk ikut pelaksanaan "*karya pamarisudha karipubhaya*". *Pamarisudha* artinya pembersihan atau penyucian, sedangkan *karipubhaya* berarti bahaya atau bencana yang disebabkan oleh ulah musuh (*ripu*). Nama ini disodorkan Ketua Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) Kabupaten Badung, Ida Pedanda Gede Putra Bajing yang akhirnya menjadi *yazamana* karya ini. Menurut Ida Pedanda, nama ini didasarkan kepada tuntutan susastra agama, seperti yang tersurat dalam lontar *Roga Sanghara Bhumi, Bamakertih, Lebur Sangsa* maupun *Dewa Tatwa* (*Ibid. hal. 109*) . Kemudian, sifat peristiwa ledakan bom di atas, masyarakat Adat Kuta tidak melawan dengan kekerasan, tetapi sehari setelah ledakan sudah menggelar upacara *guru piduka* dan *bendu piduka* di lokasi kejadian dan pura-pura yang ada di wilayahnya. Disusul kemudian pada hari Jumat, 18 Oktober 2002 dilaksanakan upacara pembersihan tingkatan awal, yakni *pemelehpeh prayascita durmanggala* di lokasi kejadian.

Ketahanan keamanan bagi Bali untuk mengantisipasi serangan teroris terhadap Bali dalam konteks untuk menghancurkan pariwisata Bali dan Kuta khususnya disikapi dan direspons oleh tokoh-tokoh masyarakat Kuta supaya tidak terpancing pada masalah sara.

3.3 Desa Adat, Masalah Penduduk, dan Multikultural

Masalah penduduk di Bali menjadi persoalan krusial, seperti pernah ditulis oleh Wayan P Windia, *Bali Mawacara, Gagasan Satu Hukum Adat (Awig-awig) dan Pemerintahan di Bali*. Dalam realitas masyarakat adat di Bali yang disebut *krama adat* adalah *krama* yang beragama Hindu sudah terikat perkawinan dan tercatat dalam desa adat (baik dengan asas domisili maupun asas *stelsel* aktif) dan/atau

menempati karang desa dalam *ikatan kahyangan desa*. Menurut Windia di suatu daerah desa adat akan dijumpai penduduk yang dapat dibedakan antara lain: a) *Kkrama desa*; b) *krama tamiu*; dan c) *tamiu*. *Krama desa* adalah orang yang tercatat (*mipil*) sebagai warga desa adat; kemudian *krama tamiu* adalah *krama* adat Bali yang tinggal di suatu desa adat tetapi tidak tercatat (*mipil*) di desa adat yang ia tempati, tetapi hanya tercatat sebagai penduduk dinas. Selanjutnya, *tamiu* adalah orang yang tinggal sementara atau tetap di desa adat (Bali), tetapi tidak *mipil* (tercatat) sebagai *krama* (warga) desa adat. *Tamiu* dapat dilihat dari beberapa sudut antara lain:

- a. Dari sudut tempat asalnya;
- b. dari sudut agamanya;
- c. dari sudut lamanya bertempat tinggal di desa adat;
- d. dari sudut tujuan datang ke Bali.

Ditilik dari tempat asalnya, *tamiu* dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: 1) *Tamiu jaba desa* (luar desa); 2) *tamiu jaba kuta* (luar kota) dan 3) *tamiu jaba negara* atau *dure negara* (luar negeri), Dipandang dari sudut agamanya, dapat dikelompokkan menjadi dua: 1) *Tamiu* yang beragama Hindu; 2) *Tamiu* yang beragama non-Hindu. Dilihat dari sudut lamanya bertempat tinggal di Bali, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu ada 1) *tamiu* yang bertempat tinggal tetap (mempunyai rumah tinggal permanen) di desa adat, 2) ada yang bertempat tinggal sementara (menyewa hotel atau menyewa rumah); dan 3) ada juga yang tinggal hanya beberapa jam di desa adat (Bali). Kemudian dari aspek tujuannya dapat dibagi dua: 1) *Tamiu* datang dengan tujuan yang terpuji. Contohnya: wisatawan dan lain-lain; 2) *tamiu* yang datang dengan tidak terpuji. Contohnya teroris, pengangguran, dan lain-lain (Wayan P Windia, 2008: 28). Menurut Alit Kelakan

(mantan Pansus Perda *Desa pakraman*), Ida Bagus Wesnawa (Ketua DPRD Provinsi Bali), A A Oka Ratmadi (mantan Bupati Badung), Ida Bagus Puja (Ketua Majelis Madya Desa Pakrama Kabupaten Badung), *krama tamiu* dan *tamiu* inilah yang diatur secara ketat bahkan seketat-ketatnya di desa adat. Apakah mereka itu beragama Hindu dan non-Hindu sehingga keharmonisan di desa adat dapat dicapai. Hal ini jelas berkaitan dengan Perda *Desa Pakraman* Pasal 3, Ayat (6). Perlu diatur mereka yang tinggal menetap karena memiliki rumah sendiri ataupun mereka mengontrak tanah di desa adat dengan jangka waktu tertentu ataupun mereka tinggal sementara³⁴. Menurut pendapatnya I Nyoman Sirtha:

“Kalaupun ada perbedaan penafsiran pasal 3 ayat (6) yang non-Hindu, masyarakat Adat Kuta berhak berbeda, tetapi sebagai sebuah produk hukum “perda” ini mengikat semua penduduk di Bali. Setiap orang harus tunduk pada peraturan perundang-undangan termasuk yang bukan beragama Hindu. Apabila nanti membuat *awig-awig* substansi hukum tentang yang non-Hindu dibedakan hak dan kewajibannya. Lebih lanjut perda desa adat maupun perda *desa pakraman* tujuannya sama” (Wawancara dengan Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, SH.,MH, Staf Ahli Pansus Perda *Desa pakraman* pada tanggal 17 Januari 2008).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, ditunjukkan bahwa setiap orang di Bali terikat terhadap produk hukum yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, sekalipun mereka beragama non-Hindu. Pasal 3 ayat (6) yang mengatur penduduk Hindu dan non-Hindu oleh *Prajuru* Adat Kuta perlu disikapi dengan merevisi *awig-awig* atau membuat *pararem* lepas dengan membedakan hak dan kewajiban penduduk Hindu dan non-Hindu. Hukum

34 Elaborasi wawancara dengan, Alit Kalakan, Ida Bagus Wesnawa, Ida Bagus Puja, A A Oka Ratmadi.

berfungsi untuk mengatur masyarakat agar sejahtera, aman, dan tertib sehingga tidak terjadi kekacauan dalam masyarakat.

3.3.1 Masalah Penduduk

Desa Adat Kuta sebagai sebuah daerah pariwisata, desa tradisional religius, dan sebagai desa internasional. Dalam catatan pemilihan Bendesa Adat Kuta tahun 2008 yang dirangkum dalam pemilihan Bendesa Adat Kuta tercatat jumlah *krama* adat yang berhak memilih sejumlah 1.963 orang berdasarkan rekapitulasi *krama ngarep* Desa Adat Kuta di tiap-tiap *banjar* (berdasarkan pemilihan dan pelantikan *Prajuru* Desa Adat Kuta 2008-2013, ditetapkan di Kuta, 05 Februari 2008). Jumlah *banjar* di Desa Adat Kuta adalah 13 *banjar* dan *krama ngarep* ini diatur berdasarkan *Awig-awig Desa Adat Kuta dan awig-awig banjar adat*.

Dalam persoalan *penduduk* di Desa Adat Kuta *krama ngarep* Desa Adat Kuta tercatat ada sekitar 35-43 kepala keluarga tinggal di *palemahan* Desa Adat Tuban sebagai desa adat tetangga yang wilayahnya "*saling seluk*". Demikian juga sebaliknya dari Desa Adat Tuban tinggal di wilayah Desa Adat Kuta sekitar 8 (delapan) kepala keluarga. Banyaknya penduduk Desa Adat Kuta tinggal di wilayah Desa Adat Tuban disebabkan antara lain, pertama, sekitar tahun 1960 di Desa Adat Kuta terbentuk *banjar* baru, yaitu *Banjar Segara*, dan *Banjar Anyar* dan *Banjar Anyar* ini merupakan pemekaran *Banjar Segara*, sedangkan *Banjar Segara* adalah pemekaran dari *Banjar Jabe Jero*. *Banjar Segara* ini *kramanya* sebelumnya sebagian ikut *Banjar Geria* Desa Adat Tuban. Kedua, sekitar tahun 1975, terjadinya konflik *krama* di *Banjar Gerya* Desa Adat Tuban akibat adanya pinjaman uang di *Banjar Gerya* bukan uang *banjar* yang dipijamkan, melainkan uang *krama* (I Gusti Putu Sadri) yang ujung-ujung banyak *krama*

Banjar Gerya tidak kuat membayar yang akhirnya terjadi konflik di *Banjar* Gerya dan ujung-ujungnya konflik *banjar* dan pecah menjadi dua, yaitu *Banjar* Gerya dan *Banjar* Alit. Kemudian, *Banjar* Alit ini tidak diakui oleh Perbekel Tuban dan Camat Kuta dan *Banjar* Alit bubar. Pecahan *Banjar* Alit inilah sebagian ke *Banjar* Anyar, *Banjar* Segara, dan sebagian lagi terintegrasi ke *banjar* asalnya dan sebagian lagi masuk ikut *mebanjar* di *Banjar* Pesalakan Desa Adat Tuban. Persoalan penduduk seperti tersebut di atas sebagai realitas sosial sebagai salah satu faktor penyebab wilayah Desa Adat Kuta "saling seluk"³⁵.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa penduduk Bali dikelompokkan menjadi tiga, yaitu : a) *krama desa* (penduduk beragama Hindu dan *mipil* atau tercatat sebagai anggota di *desa pakraman*); b) *krama tamiu* (penduduk yang beragama Hindu dan tidak *mipil* atau tidak tercatat sebagai anggota di *desa pakraman*); dan c) *tamiu* (penduduk non-Hindu dan bukan anggota *desa pakraman*). Kemudian, tiap-tiap golongan penduduk tersebut berlaku *swadarma* (kewajiban) yang berbeda terhadap *desa pakraman*. Untuk *krama* adat di Desa Adat Kuta akan berlaku sesuai dengan *Awig-awig* Desa Adat Kuta.

Dari aspek kedinasan dalam pengaturan penduduk diberlakukan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 5 tahun 2001, tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dalam kerangka sistem informasi manajemen kependudukan (SIMDUK Kabupaten Badung), Pasal 13: desa adat dapat berpartisipasi dalam upaya pembinaan terhadap penduduk pendatang dalam kaitannya dengan *Tri Hita Karana* sehingga terjalin hubungan yang harmonis.³⁶ Ini artinya bahwa peranan *desa adat* untuk

35 Wawancara dengan I Nyoman Suwena (bendesa adapt Tuban) pada tanggal 10 April 2007.

36 Garis miring dari penulis.

ikut menertibkan penduduk pendatang di wilayah memiliki nilai normatif sehingga ikut menjaga ketertiban di desa adatnya, di samping peranan pemerintah di tingkat kelurahan ataupun desa/perbekelan. Berkaitan dengan kedatangan penduduk dijabarkan pada pasal 11 ayat :

- (1) Kedatangan penduduk warga negara Indonesia yang diakibatkan perpindahan wajib didaftarkan kepada kepala desa/kelurahan setempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak tanggal kedatangan.
- (2) Kedatangan penduduk warga negara asing atau penduduk sementara yang diakibatkan perpindahan antardaerah dalam wilayah Negara Indonesia didaftarkan kepada bupati dalam jangka waktu selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak kedatangan.
- (3) Kedatangan penduduk sementara dari negara lain wajib didaftarkan kepada bupati dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak kedatangan.
- (4) Pendaftaran yang melebihi jangka waktu sebagaimana dimaksud ayat (1), (2) dan (3) pasal ini dapat dilaksanakan setelah mendapat persetujuan camat setempat bagi penduduk warga negara Republik Indonesia dan gubernur bagi penduduk warga negara asing atau penduduk sementara.
- (5) Penduduk musiman dan atau penampung wajib melapor dalam waktu dua kali 24 (dua puluh empat) jam sejak kedatangan kepada kepala desa/kelurahan setempat melalui kepala *dusun*/lingkungan.
- (6) Setiap tamu wajib melaporkan diri kepala desa/kelurahan setempat selambat-lambatnya satu kali 24 (dua puluh empat) jam sejak kedatangannya melalui kepala *dusun*/lingkungan.

Lebih lanjut, dalam pasal 12 ayat:

- (1) Pendaftaran kedatangan penduduk warga negara Indonesia diterbitkan kartu keluarga dan dicatat dalam buku induk penduduk;
- (2) Pendaftaran kedatangan penduduk warga negara asing diterbitkan keterangan pendaftaran penduduk (SKKP) dan kartu keluarga serta dicatat dalam buku induk penduduk.
- (3) Pendaftaran penduduk sementara diterbitkan surat keterangan pendaftaran penduduk sementara (SKPPS) dan surat keterangan tempat tinggal (SKTT) serta dicatat dalam buku induk penduduk sementara.
- (4) Pendaftaran penduduk musiman diterbitkan kartu identitas penduduk musiman (KIPEM) oleh kepala desa/kelurahan setempat yang berlaku selama tiga bulan.
- (5) Setiap penampung penduduk pendatang wajib melapor perkembangan penduduk yang ditampung dalam setiap 1 (satu) bulan sekali kepada kepala desa/kelurahan melalui kepala dinas/kepala lingkungan dan tembusannya disampaikan kepada kelian *banjar* adat.
- (6) Kepala dinas/lingkungan wajib mencatat setiap penduduk pendatang yang tinggal di wilayahnya.

Memperhatikan Pasal 13, desa adat dapat berpartisipasi dalam upaya pembinaan terhadap penduduk pendatang dalam kaitannya dengan *Tri Hita Karana* sehingga terjalin hubungan yang harmonis. Terkait dengan pasal ini di Desa Adat Kuta apabila terjadi penertiban penduduk pendatang di salah satu *banjar* misalnya di *Banjar Anyar* Desa Adat Kuta yang terlibat di dalamnya adalah *prajuru banjar* adat (*Banjar Anyar*), pemuda, *pecalang*, *prajuru* desa, LPM Kelurahan Kuta. Pakaian dan atributnya tidak mempergunakan

pakaian adat (Bali), tetapi pakaian sipil (nasional) untuk menghindari unsur sara³⁷.

Berdasarkan Perda Kabupaten Badung Nomor 3 tahun 2003, tentang perubahan pertama kali Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001, tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dalam kerangka sistem informasi manajemen kependudukan (Simduk) di kabupaten Badung, pasal 1 huruf t diubah dan harus dibaca kartu identitas penduduk sementara yang selanjutnya disebut KIPS adalah dokumen kependudukan sebagai bukti diri yang sah diberikan kepada penduduk pendatang tinggal sementara.

3.3.2 *Awig-awig* tentang Penduduk

Perjalan politik dan aspek hukum telah mengubah perjalan masyarakat Adat Kuta. Hukum sebagai proses politik yang bergerak tarik-ulur ketika diberlakukan Perda Desa Adat No. 06 Tahun 1986, telah mengubah pola hukum adat (*awig-awig*) desa adat dari tidak tertulis ke hukum tertulis. Intruksi ini ditujukan kepada Desa adat di Bali yang akan mendapat "*catu modern*", yaitu LPD (Lembaga Perkreditan Desa). Untuk Desa Adat Kuta di bawah kepemimpinan I Made Wendra, LPD Desa Adat Kuta dapat berdiri pada tahun 1995 dengan persyaratan desa adat harus memiliki *awig-awig* tertulis dan harus mengikuti lomba desa adat (Newsletter, LPD Desa Adat Kuta:6). Untuk itu dibuatkan panitia revisi dalam penyusunan *Awig-awig* Desa Adat Kuta Tahun 1992 dengan panitia perancang revisi *awig-awig* 70 orang dan sebagai pembina Fakultas Hukum Universitas Udayana (Lihat *Awig-awig* Desa Adat Kuta Tahun 1992). Dalam Perda Desa Adat bab IV *awig-awig* desa adat, Pasal 7, Ayat :

37 Wawancara dengan I Noman Rika (Kelian Dinas/Kaling Br Segara) pada tanggal 12 Nopember 2008.

- 1) Setiap desa adat agar memiliki *awig-awig* tertulis.
- 2) *awig-awig* desa adat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, Undang-undang 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 8, Ayat (1) *awig-awig* desa adat dibuat dan disahkan oleh *krama* desa adat; ayat (2) *awig-awig* desa adat dicatatkan di kantor bupati/wali kotamadya kepala daerah tingkat II yang bersangkutan. Pasal 9 menyebutkan: sanksi yang diatur dalam *awig-awig* desa adat tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Menurut I Gusti Ketut Sudira (Bendesa Adat Kuta) menyebutkan:

"Apabila *krama* Adat Kuta dari pihak *purusa* (laki-laki) kawin dengan orang asing (misalnya Australia) yang tinggal di Australia dan bekerja di sana, *krama* Desa Adat Kuta tersebut kena *ayah-ayahan nikel* (tiga kali) dari orang yang aktif di Desa Adat Kuta. Untuk ABRI dan PNS, kena *ayah-ayahan* biasa, kena *pecingkreman*, wajib *ayahan* kematian seperti biasa (tidak *luput*/bebas). Apabila dalam kegiatan desa adat mereka tidak hadir karena tugas tidak kena *dedosan* (wawancara dengan I Gusti Ketut Sudira (Bendesa Adat Kuta) pada tanggal 30 April 2007).

Maksud dari ungkapan tersebut di atas, dalam upacara adat keagamaan di pura Kahyangan Desa Adat Kuta, *krama* adat tidak kena iuran (bayaran) karena semuanya sudah dibiayai oleh Desa Adat Kuta. Kemudian, dalam pemilihan bendesa adat, ternyata suaminya meninggal, si janda ini kena *ayahan* (*nyibakan*) di desa adat dan di *banjar* adat atau tidak sepasang serta ketika pemilihan bendesa adat, janda berfungsi mewakili (almarhum) suaminya.

Menurut Made Mastra disebutkan bahwa:

"Penduduk yang beragama Hindu dan telah memiliki tanah, rumah dan *merajan*, *patut tedun/turun mebanjar* di Desa Adat Kuta, kemudian, apabila penduduk Hindu hanya mengontrak tanah di Desa Adat Kuta pengontrak *mesadok/metanitau* atau memberitahuikan kepada pengurus Desa Adat Kuta. Selanjutnya, untuk pemilik hotel (baik Hindu maupun non-Hindu) *metanitau/mesadok* ke Desa Adat Kuta. Dalam realitas di lapangan biasa yang *mesadok* ke desa adat adalah staf hotelnya. Desa adat dalam penanganan pendirian hotel di desa adat tidak terlalu proaktif. Akan tetapi, semua informasi tentang pendirian hotel bendesa adat mendapat informasi dari Lurah Kuta melalui surat yang ditembuskan ke desa adat, dan ke kelihan sukaduka. Kontribusi ke desa adat tidak ada komitmen, tetapi apabila ada kegiatan warga biasanya mengajukan ke hotel-hotel yang ada di Desa Adat Kuta dan persoalan ini dibiarkan flexibel" (Wawancara dengan I Made Mastra, SH, Kelian Sukaduka *Banjar* Pande Mas Desa Adat Kuta, pada tanggal 21 September 2008).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, *Prajuru* Desa Adat Kuta mempergunakan fungsi *mesadok*/ pemberitahuan kepada *prajuru* untuk memberikan pesan aturan yang berlaku di Desa Adat Kuta. Berbeda dengan yang ada di Desa Adat Kerobokan, Kelurahan Kerobokan Kelod dan khususnya di *Banjar* Batu Belig, setiap investor yang ingin membangun villa di *Banjar* Batu Belig, setiap 1 (satu) are bangunan kena kontribusi ke *banjar* adat sebesar Rp 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) yang dipungut langsung oleh kepala lingkungan dengan kuitansi. Mengapa dipungut melalui kepala lingkungan? Hal ini disebabkan setiap proses dalam membuat villa, dalam membuat izin mendirikan bangunan ada tanda tangan kepala lingkungan untuk mengetahui kebenaran fisik tanah di lapangan. Menurut I Nengah Cipta disampaikan tentang seseorang yang akan menjadi *krama* Desa Adat

Kuta yaitu:

"Kemudian untuk di Desa Adat Kuta ada perkembangan baru, untuk menjadi *krama* Desa Adat Kuta, tidak saja karena memiliki tanah dan rumah (*palemahan*), *parhyangan* (*mrajan*), *pawongan* (terdaftar/*mipil*) di Desa Adat Kuta. Akan tetapi, bagi *krama* Hindu yang ingin "*tedun*" atau *mebanjar* diperkenankan asal mau "*nyungsung*" *pura kahyangan* tiga di Desa Adat Kuta" (Wawancara dengan Drs. I Nengah Cipta, mantan *Prajuru* Desa Adat Kuta periode 1998-2003, pada tanggal 12 Februari 2009).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, *pararem* ini muncul berkaitan dengan *Krama* Desa Adat Kuta yang bekerja di LPD diambil (istri) oleh *krama* di luar *Banjar* Adat Kuta. Hal ini untuk menyiasati Perda Kabupaten Badung Nomor 19 Tahun 2001, tentang Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Pasal 9, syarat untuk dapat dipilih dan diangkat sebagai pengurus sebagaimana dimaksud Pasal 7, Ayat (1) adalah: a. warga desa adat yang bersangkutan. Hal ini dibuatkan *pararem* LPD desa adat yang mensyaratkan bahwa untuk menjadi pegawai LPD Desa Adat Kuta, adalah *krama Desa Adat Kuta*.

Tentang *kesepekang* yang terjadi di Desa Adat Kuta, dan memang pernah terjadi di Desa Adat Kuta (tentang nama orangnya dirahasiakan oleh informan), ketika Desa Kuta belum maju pariwisatanya. Pada saat itu *gumi berat*, sulit mencari makan. Ada salah satu keluarga kena *kesepekan* karena tidak bisa membayarkan *dedosan*. Mereka seperti ini tidak mendapat pelayanan di *banjar*. Kemudian, tidak terlalu lama mereka sadar dan dibayar *dedosan* oleh anaknya dan akhirnya turun kembali *mebanjar adat*. Kemudian kemajuan pariwisata di Desa Adat Kuta *awig-awig "sing tenget"* ada pemikiran ulang bahwa untuk memajukan desa adat masyarakatnya/ *krama* harus maju, kalau pintar menguntungkan desa adat, *krama* jangan

“dikukung” untuk maju³⁸.

Menurut pendapat I Made Mastra Kelian Adat *Banjar* Pande Mas Desa Adat Kuta dikatakan bahwa.

“Dalam hal menyelesaikan kasus besar yang berkaitan dengan penduduk pendatang di Desa Adat Kuta, tidak diatur dengan detail pada *awig-awig* ataupun *pararem*. Akan tetapi, apabila ada “peristiwa hukum” yang “meminggirkan” masyarakat adat, akan muncul gerakan-gerakan situasional, tidak melalui *perarem-perarem*, tetapi melalui “*gerakan*”, bahkan melalui *paruman* desa/*banjar*. Contoh bom di Kuta, kemudian ada ronda-ronda keamanan di *banjar*. Selanjutnya masalah penduduk Hindu yang cukup banyak tinggal di Desa Adat Kuta, dan tinggalnya mengelompok supaya tidak menjadi “penduduk liar” diberikan membuat *banjar* adat, dan *banjar* itu dinamakan *Banjar* Adat Mertajati yang berbatasan dengan Desa Adat Tuban” (Wawancara dengan I Made Mastra, S.H., Kelian Sukaduka *Banjar* Pande Mas Desa Adat Kuta, pada tanggal 21 September 2008).

Pernyataan di atas mencerminkan bahwa apabila keadaan darurat di Desa Adat Kuta akan diadakan *paruman* sebagai keputusan tertinggi dalam menyelesaikan “sengketa”. Selanjutnya, bagi penduduk yang kos di Desa Adat Kuta, baik Hindu maupun non-Hindu setiap tiga bulan kena uang Kipem¹ (Kartu Induk Penduduk Musiman) sesuai dengan Perda Kabupaten Badung Nomor 5 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dalam kerangka sistem informasi manajemen kependudukan (Simduk) di Kabupaten Badung, Pasal 12, Ayat (4) pendaftaran penduduk musiman diterbitkan Kartu Identitas Penduduk Musiman (Kipem) oleh kepala desa/kelurahan setempat yang berlaku selama 3 (tiga)

38 Wawancara dengan I Made Mastra, SH, Kelian Sukaduka *Banjar* Pande Mas Desa Adat Kuta, pada tanggal 21 September 2008.

bulan. Berdasarkan pendapat I Nyoman Rika Kaling *Banjar* Segara Desa Adat Kuta dikatakan bahwa.

“untuk Kelurahan Kuta/Desa Adat Kuta menarik sebesar Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) dengan perincian distribusi sebagai berikut: (a) untuk kelurahan sebesar Rp 25.000,00 (dua puluh lima ribu rupiah); (b) untuk *banjar* sukaduka sebesar Rp 15.000,00 (lima belas ribu rupiah); (c) untuk pengurusan administrasi di tingkat kaling sebesar Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah); (d) kontribusi untuk kaling Rp 2.500,00 (dua ribu lima ratus), dan kelian sukaduka sebesar Rp 2.500,00 (dua ribu lima ratus)” (wawancara dengan I Nyoman Rika (Kelian Lingkungan Br. Segara), pada tanggal 12 Nopember 2008).

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, peranan *banjar* sukaduka dalam penertiban penduduk sebagai personifikasi masyarakat sangat tampak dengan diberikannya pembagian kontribusi kepada *kelian sukaduka* sebesar Rp 15.000,00 (lima belas ribu rupiah) sedangkan menurut keterangan I Gusti Ketut Sudira (Bendesa Adat Kuta) untuk penduduk pendatang yang kos di Desa Adat Kuta apabila terjadi penertiban penduduk akan dibentuk tim sidak, yang terdiri *kaling* dan *kelian sukaduka* (*prajuru* adat dan dinas). Sanksi yang akan ditimpakan bagi penduduk pendatang sesuai dengan Perda yang relevan dan dana yang didapat dari “semacam tipiring” akan masuk pada kas atau kontribusinya masuk pada instansi sebagai berikut: (a) 50% untuk kelurahan; (b) 25% untuk instansai dinas (*kaling*) dan adat (*kelian sukaduka*); (c) 25% untuk Hansip dan PKK dan tergantung pertimbangan Bapak Lurah.³⁹

Menurut Sekretaris Lurah Kuta I GA Oka Dewi Pertiwi, S.Stp, Kipem untuk penduduk musiman ada 3

39 Wawancara dengan I Gusti Ketut Sudira (Bendesa adapt Kuta) pada tanggal 30 April 2007

(tiga) macam: (a) KIPS, untuk penduduk luar Bali berlaku tiga bulan; (b) STPPTS, untuk penduduk luar Badung berlaku 6 (enam) bulan; (c) STLD, untuk luar Kecamatan Kuta Kabupaten Badung (KTP Badung) berlaku 1 (satu) tahun⁴⁰.

Secara khusus Desa Adat Kuta tidak memungut kontribusi kepada pemilik rumah kos seperti di Desa Adat Tubun yang memungut per kamar kos sebesar Rp. 2.500, (dua ribu lima ratus rupiah) setiap bulan untuk pembangunan desa adat. Akan tetapi, di Desa Adat Kuta biaya kontribusi ke desa adat per orang setiap yang kos di Desa Adat Kuta adalah biayanya sebesar Rp 15.000 (lima belas ribu rupiah) per tiga bulan⁴¹. Kemudian, "pungutan" yang berkaitan dengan hotel-hotel, restoran, karaoke, pedagang malam, transportasi, retrebusinya masuk ke LPM Kelurahan Kuta⁴².

Untuk menertibkan eksistensi rumah sewa di Kabupaten Badung dan untuk memperoleh kontribusi dana dari rumah sewa melalui proses perizinan, Bupati Badung mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 20 tahun 2006 tentang usaha rumah sewa. Pasal 8, Ayat (1) izin usaha rumah sewa berlaku selama kegiatan tersebut beroperasi dan sesuai dengan ketentuan di dalam perjanjian serta wajib mendaftar ulang setiap 5 (lima) tahun sekali kepada kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk; Ayat (2) permohonan pendaftaran ulang izin usaha rumah sewa ditujukan kepada kepala daerah melalui dinas pariwisata. Pasal 6, Ayat (1) pengusaha rumah sewa adalah penyedia pelayanan penginapan dengan jumlah maksimum 25 (dua

40 Wawancara dengan I GA Oka Dewi Pertiwi, S.Stp, Sekretaris Lurah Kuta, pada tanggal 2 April 2007.

41 Wawancara dengan I Nyoman Rika (Kelian Lingkungan Br. Segara), pada tanggal 12 Nopember 2008.

42 Wawancara dengan I Gusti Ketut Sudira (Bendesa adapt Kuta) pada tanggal 30 April 2007

puluh lima) kamar; Ayat (2) pengusaha rumah sewa dapat mengadakan jasa pelayanan makanan dan minuman sebagai jasa tambahan.

Pemerintah daerah mengatur aktivitas ekonomi melalui rumah sewa, sedangkan bagaimana relevansi *Awig-awig* Desa Adat Kuta dengan *Perda Desa Pakraman*, masyarakat Adat Kuta melalui *prajuru* adat tidak menerima *Perda* tersebut, tetapi secara realitas sosial telah dilaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan agama Hindu dan adat-istiadat. Secara normatif telah diterima *perda desa pakraman* dalam bentuk "aktivitas sosial" terutama berkaitan dengan *Tri Hita Karan* di Desa Adat Kuta. Berkaitan dengan "ketertiban" pariwisata Kuta, seperti dibentuknya *pecalang*, jauh sebelum ada *Perda Desa Pakraman* yang mengakomodasi dalam substansi hukum *Perda Desa Pakraman* No. 3 Tahun 2001, Pasal 17, Ayat 1, 2 dan 3.

Keamanan dan ketertiban wilayah *desa pakraman* dilaksanakan oleh *pecalang*; *pecalang* melaksanakan tugas-tugas pengamanan dalam wilayah *desa pakraman* dalam hubungan pelaksanaan tugas adat dan agama; *pecalang* diangkat dan diberhentikan oleh *desa pakraman* berdasarkan *paruman* desa. Sebelum ada pasal ini, Desa Adat Kuta telah mengantisipasi untuk "ketertiban pariwisata Kuta" dengan memasukkan "pasal tentang *pecalang*" dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta pasal 55, ayat (1) dan ayat (2) (*Awig-awig* Desa Adat Kuta, tahun 1992).

"*Pecalang* ini bertugas untuk "ketertiban" penyepian di Desa Adat Kuta, untuk penjagaan dalam aktivitas keagamaan, bukan untuk tukang parkir, dan *pecalang* di Desa Adat Kuta betul-betul "disakralkan" untuk urusan agama dan adat."⁴³

43 Wawancara dengan I Gusti Ketut Sudira (Bendesa adapt Kuta) pada tanggal 30 April 2007

Perkembangan *pecalang* di Bali mengalami "distorsi" kepentingan ekonomi sehingga muncul berbagai "malfungsi", dan sering "dengan mengatasnakan" *pecalang* terjadi kesimpang-siuran tugas-dan fungsi. Apabila ini yang terjadi perlu dikembalikan kepada fungsinya.

3.3.3 ² Multikulturalisme di Desa Adat Kuta

Menurut Alois A Nugroho (2003) dalam H.A.R.Tilar, multikulturalisme mempunyai banyak segi. Salah satu segi yang menarik dari multikulturalisme, misalnya dalam filsafat postmodernisme sangat mementingkan kepada "*local system*" dan memustahilkan kebenaran universal. Dalam hal ini, adanya suatu kenyataan bahwa setiap kebudayaan menghormati hak-hak untuk berbeda dengan yang lain (*the right of culture diversity*). Bagi pemikiran posmodernisme tidak ada benturan kebudayaan, yang ada ialah ruang toleransi yang mengharuskan koeksistensi antarkebudayaan dan peradaban. Wujudnya adalah setiap komunitas hidup di dalam wacana berpikir dengan rasionalitasnya sendiri yang bersifat lokal yang disebut dengan tradisi atau adat istiadat.

Rasionalitas lokal adalah paradigma baru di dalam kehidupan umat manusia. Oleh sebab itu, konsep-konsep mengenai etnosentrisme bukanlah termasuk di dalam wacana multikulturalisme. Dengan demikian, multikulturalisme merupakan suatu pengakuan atas hak hidup budaya-budaya lokal. Oleh sebab itu, wajib dihormati. Multikulturalisme bukanlah suatu pandangan yang menutup diri terhadap budaya lain, tetapi mengharuskan adanya dialog dengan budaya-budaya lain, yang duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi dengan budaya-budaya lain. Dialog dan toleransi merupakan pandangan yang essensial dari multikulturalisme (Tilar, 2004:176).

2

Perlu dijelaskan dengan tegas di sini bahwa salah satu rumusan multikulturalisme meminjam konsep Rob Reich yang membedakan antara multikulturalisme deskriptif, dan multikulturalisme normatif. Dalam multikulturalisme deskriptif, kenyataan sosial yang dikenal oleh para pakar ilmu politik sebagai kenyataan pluralistik. Multikulturalisme deskriptif tidak mengakui adanya suatu konsep mengenai apa yang disebut sesuatu yang baik (*good*). Sesuatu yang baik di dalam suatu masyarakat itulah yang benar. Dengan demikian, kebenaran yang absolut dan tunggal tidak dikenal di dalam konsep multikulturalisme, yang baik adalah yang dianggap benar oleh suatu masyarakat. Dengan demikian, yang benar tidak mendahului dari apa yang baik.

Multikulturalisme normatif berkaitan dengan dasar-dasar moral. Dasar-dasar moral antara lain keterikatan seseorang dalam suatu negara bangsa. Artinya adanya suatu ikatan moral dari anggota-anggotanya di dalam batas-batas negara bangsa untuk melakukan sesuatu sebagaimana yang telah menjadi kesepakatan bersama. Inilah barangkali yang dimaksud oleh Benedict Anderson tentang "*the imagined community*" atau komunitas yang dibayangkan oleh suatu kelompok sebagai suatu cita cita yang mengikat anggota-anggotanya.

Dalam kaitan ini multikulturalisme normatif merupakan suatu kritik sosial dalam membangun suatu keinginan bersama dari suatu kelompok, membangun wadah di dalam pluralitas budaya yang ada di dalam komunitas tersebut. Rupanya berkaitan dengan multikulturalisme normatif ini sangat relevan dengan apa yang dihadapi oleh bangsa Indonesia di dalam keadaan pengakuan atas pluralisme kebudayaan sekaligus mempunyai suatu tekad untuk membangun suatu masyarakat Indonesia baru, yaitu masyarakat

dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia (Tilar, 2004:177). Membangun multikulturalisme dalam aspek yuridis (normatif) dalam bentuk perda, cukuplah memerlukan pemahaman "konsep" dan aplikasi dalam bentuk substansi hukum yang dapat menjembatani antara "kebutuhan normatif" dan "kebutuhan realitas sosial".

Dengan meminjam konsep Benedict Anderson, multikulturalisme normatif yang disambungkan dengan Perda Desa Adat No. 06 Tahun 1986, hanya secara "sumir" disebutkan dalam pasal 11 huruf (d, dan e). Pasal 11 huruf d mengembangkan kebudayaan daerah dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah dalam rangka memperkaya khazanah kebudayaan nasional; pasal 11 huruf e, membina dan mengkoordinasikan masyarakat hukum adat mulai dari keluarga berdasarkan adat-istiadat yang berlaku pada setiap desa adat guna meningkatkan kesadaran sosial dan semangat kegotong-royongan. Jelas, yang dimaksud di sini adalah kebudayaan daerah yang beragam, dan di tiap-tiap daerah memiliki identitas kebudayaannya tersendiri.

Seperti Bali, jelas kebudayaan yang menonjol adalah kebudayaan Bali yang bernafaskan Hindu dengan konsep *Tri Hita Karana*. Berkaitan dengan nilai seni, seni lukis, seni tari, seni pahat/patung, berkaitan dengan subak, dan desa adat. Namun, di Bali tidak hanya nilai-nilai kebudayaan Bali yang hidup, tetapi ada budaya lain yang hidup berdampingan dengan masyarakat lokal Bali, khususnya di Desa Adat Kuta terdapat Wihara Dharmayana Kuta yang penganutnya perpaduan antara Buda dan Hindu.

Dengan mengikuti Blum (dalam Nengah Bawa Atmaja) bahwa Multikulturalisme meliputi sebuah pemahaman, penghargaan, dan penilaian atas budaya seseorang, serta sebuah penghormatan dan keingintahuan tentang budaya etnis orang lain. Ia meliputi sebuah

penilaian terhadap budaya-budaya orang lain, bukan dalam arti menyetujui sebuah aspek dari budaya-budaya tersebut, melainkan mencoba untuk melihat bagaimana sebuah budaya yang asli dapat mengekspresikan nilai bagi anggota-anggotanya sendiri.

Dengan rumusan lain, Burhanuddin (2003) mengemukakan bahwa multikulturalisme menekankan pada sasaran kehendak untuk membawa masyarakat ke dalam suasana rukun, damai, egaliter, toleran, saling menghargai, saling menghormati, tanpa ada konflik, dan kekerasan, tanpa mesti menghilangkan kompleksitas perbedaan yang ada. Berkaitan dengan konsep yang ditawarkan oleh Burhanuddin dalam Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, dengan jelas konsep multikulturalisme secara normatif tertuang dalam pasal 3 ayat (7): *parhyangan* dan tempat suci, baik bagi umat Hindu maupun umat lain yang ada dalam wilayah *desa pakraman/banjar pakraman* dijaga bersama-sama oleh seluruh warga/*krama* dari *desa pakraman/banjar pakraman* atas dasar toleransi dan kerukunan serta saling menghormati dalam rangka membina rasa persatuan dan kesatuan masyarakat Indonesia.

Desa Adat Kuta secara sosio-historis dari aspek multikultural sudah mulai ketika *mads langa* di Kuta, yaitu ketika zaman kerajaan. *Mads langa* kawin dengan keturunan Tionghoa sehingga disebutkan *mads langa* adalah bagian dari kehidupan dan dinamika masyarakat Tionghoa di Desa Adat Kuta.⁴⁴

Tempat beribadat bagi umat Tionghoa di Kuta (Bali) bernama Kongco Bio, sedangkan untuk Jawa dan Madura disebut Kelenteng (Hindra Suharlim, 2007:5). Perubahan nama Kongco Bio menjadi Wihara Dharmayana Kuta ini berkaitan dengan transisi kondisi politik dari Orla

⁴⁴ Wawancara dengan Luis Brata, Ketua Wiara Kuta pada tanggal 26 Januari 2009.

ke Orba (Orde Baru). Bagi umat Tionghoa yang ada di Desa Adat Kuta dalam tradisi dipimpin oleh "Pemangku Kongco" Biokong (kepala pedupaan/ Lo Co) dan para pembantunya (Ta Ke) dengan panggilan nama "Bali" Nyoman Suweca yang disebut pula "Cik Mangku". Untuk ulang tahun Kongco sekitar bulan Agustus dan Kongco pada tahun 2009 telah memiliki "pengemong" 135 KK (kepala keluarga). Setiap kegiatan upacara ulang tahun Kongco diiringi gambelan dari *Banjar* Pemamoran dengan "ngayuh" tanpa diberikan imbalan.

Pada mulanya tradisi Tionghoa di Desa Adat Kuta, laki-lakinya yang kawin dengan orang Bali (Hindu) di Desa Adat Kuta, akan membuat "sanggah"/mrajan, seperti orang Hindu Bali lainnya. Termasuk juga orang Tionghoa Lim Kwan Tan yang juga kawin sesama Tionghoa mempunyai *Sanggah Gede* berdasarkan mitos dan tradisi di Desa Adat Kuta ada hubungannya dengan Pasek Badak. Menurut Thio Thin Bun, seksi tradisi di Wiara Dharmayana Kuta hampir 80% keluarga Tionghoa mempunyai *Sanggah Gede* (sanggah komplit), tetapi tetap beragama "Taoisme" (Buda). Ajaran Tao (isme) adalah agama "netes", tidak bisa pindah agama karena tidak memenuhi syarat. Menurut penuturan Theo Tjin Bun dituturkan bahwa.

"Agama" Tao tidak menyalahkan orang melakukan upacara Hindu. Alasannya karena "kurenne" agama Hindu mereka membuat *sanggah*. Orang Tionghoa tidak mungkin menjadi orang Bali Hindu karena persyaratan tidak mengizinkan, walaupun ada keturunan Tionghoa sebagai "sadeq" Barong Ket *Banjar* Pemamoran dan *Banjar* Temacun, yaitu Ketut Sudiarta, tetapi tetap "agama Tao" atau Buda, dan keturunan Tionghoa ini bahasa ibunya adalah bahasa Bali, tidak bisa bahasa Mandarin/Tionghoa" (Wawancara dengan Theo Tjin Bun, umur 61 tahun, alamat: Br Segara Kuta, Ketua Seksi Adat "Kongco" atau Wihara Dharmayana Kuta, pada tanggal 26 Januari 2009, pada saat Imlek)

Berdasarkan ungkapan tersebut di atas, asimilasi (pembauran) dengan keturunan Tionghoa sangat baik di Kuta secara sosio-kultural. Akan tetapi, keturunan Tionghoa ini dalam hal menganut agama, mereka menganut dua agama Buda dan Hindu, apabila mereka mengambil istri dari *krama* Kuta yang beragama Hindu. Dua agama ini dijalankan secara bersamaan. Namun, dalam perkembangan kemudian "*sanggah*"/*mrajan* sudah mulai ada transformasi sosial cukup hanya membuat "*pelinggih padma* dan *tugun karang*" mengingat mahalnnya tanah di Desa Adat Kuta dan juga untuk ritual agama Hindu. Walaupun umat Tionghoa mengikuti "*tradisi Hindu*" di Desa Adat Kuta, tidak berarti meninggalkan tradisi Tionghoa atau menganut Hindu. Dalam ajaran Tao tidak dilarang penghormatan terhadap dewa lain.

Dalam upacara di "*Kongco Bio*" Kuta, baik upacara bersifat keagamaan, kenegaraan maupun kemasyarakatan merupakan cetusan hati nurani manusia terhadap suatu keadaan sehingga bentuk-bentuk upacara tersebut perlu disesuaikan dengan zaman, suasana, selera, dan cara berpikir dari pelaksanaan upacara tersebut. Mengingat bahwa kebudayaan merupakan sesuatu yang bersifat dinamis dan selalu mengikuti perkembangan, upacara sebagai salah satu bentuk kebudayaan dapat diselenggarakan sesuai dengan perkembangan yang terkait dengan upacara tersebut (Hindra Suarlim, 2007:47). Demikian juga Barong Sai, setelah reformasi ini baru juga dipertontonkan di Kuta dan pada saat Imlek 2950 sehari sebelum hari raya tahun baru, Barong Sai dipertontonkan "*ngeruat*" lingkungan Wiara "*Kongco*" dan pada hari Imlek tahun 2009 dipertontonkan di saat hari raya Imlek. Barong Sai dan Lion (*naga*) dipercaya masyarakat Tionghoa dapat menetralisasi roh jahat.⁴⁵ Demikian pula ritual pada saat

45 Wawancara dengan Adi Darmaja, umur: 43 tahun, Wakil Ketua

Imlek "tradisi maturan dengan bunga dengan kembang telon sudah mulai berubah/diganti dengan "canang sari" mengingat lebih praktis dan mudah dapat dibeli dengan mengikuti "tradisi Hindu".⁴⁶

Foto 3.3

Barong Sai saat di pertontonkan saat Imlek 2950 (tahun 2009)



Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara (2008)

Dalam realitas budaya Barong Ket Banjar Pemamoran dan Temacun "kekereb" barong yang pada umumnya adalah warna putih, tetapi dengan warna merah yang mengikuti warna Kongco. Demikian pula, apabila terjadi hal-hal yang aneh, para "pepatih" akan lari ke "Kongco kerahuhan". Inilah uniknya hubungan antara Barong Ket Banjar Pemamoran dan Banjar Temacun.⁴⁷ Demikian pula ketika hari raya Galungan dan Kuningan banyak umat

Banjar Darmasemadi Kuta, Alamat Br Darmasemadi Kuta, pada tanggal 26 Januari 2009..

46 Wawancara dengan Andi Candra, umur 51 tahun, alamat: Jl. Pak Nomor 2 Gatsu Denpasar, pada tanggal 26 Januari 2009.

47 Wawancara dengan Theo Tjin Bun, pada tanggal 26 Januari 2009.

² Hindu di Desa Adat Kuta yang bersembahyang di Konco. Berdasarkan tradisi yang telah berlangsung sejak ratusan tahun silam, umat Tionghoa, Vihara Dharmayana Kuta sampai saat ini tetap melaksanakan upacara *Ulambhana* setiap tanggal 18 bulan 7 (Cit Gwee Cap Pwe), kalender bulan (Imlek), tiga hari setelah hari ulang tahun (Shejlt) Kongco Tan Hu Cin Jin, tanggal 15 bulan 7 (Cit Gwee Cap Go) kalender bulan Imlek (Hindra Suarlin, 2007: 47). Pada foto 6.4 terlihat umat Hindu melakukan sembahyang di Konco Bio

Foto 3.4

² Umat Hindu yang Sembahyang di Kongco Bio (Wihara Dharmayana Kuta)

Pada saat Tahun Baru Imlek 2560 (Tanggal 26 Januari 2009)



Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara (2009)

Foto 3.5

Jro Ayu Puspa Wangi ketika sudah selesai bersembahyang dan diwawancara di Kongco Kuta pada tanggal 26 Januari 2009



Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara (2009)

Hubungan Kongco Bio (Vihara Dharmayana Kuta) dengan umat Hindu sangat harmonis mengingat tidak pernah ada larangan dari umat Tionghoa yang bersembahyang ke Kongco. Rupanya banyak umat Hindu yang ikut bersembahyang di Konco Kuta, seperti Jro Ayu Puspa Wangi asal Klungkung. Awal kedatangannya untuk bersembahyang di Konco Kuta sehubungan ada suatu petunjuk kira-kira tahun 2001 untuk bersembahyang di Pura Dalem Balingkang. Persembahyangan ini kemudian dilanjutkan ke Konco yang ada di Bali khususnya Koncho Tanjung, Koncho Blahbatuh kemudian terakhir ke Koncho di Desa Adat Kuta mulai tahun 2007. Kemudian, persembahyangan di Konco sampai berlanjut terus tiap tahun sampai tahun 2009 (saat Imlek 2950) tepatnya pada tanggal 26 Januari 2009. Upacara ritual yang dibawa di Koncho adalah membawa, teh, canang sari, buah dan

manisan, seperti "tradisi Koncho". Menurut Jro Ayu Puspawangi yang juga "berprofesi sebagai mangku mebawosan"/meluasan, mereka juga "nyungsung" Dewi Kwancin di "kamar suci" sebagai tempat "mebebawosan" atau *metetamban*.⁴⁸

2 Foto 3.6
Pura Gunung Payung yang ada dalam satu Komplek
Kongco Bio (Vihara Dharmayana Kuta)



Sumber: Foto dan Dokumen I Wayan Wesna Astara 2009.

Pura Gunung Payung (lihat foto 3.6) **2** ini *diempon* oleh Keluarga Kang Tekkong (almarhum) dan yang bersembahyang bukan saja dari keluarga keturunan Tionghoa, tetapi juga dari *krama* Desa Adat Kuta⁴⁹. []

48 Wawancara dengan Jro Ayupuspawangi, umur 32 tahun, alamat: Jl Puputan Gang XVII, No. 7 Klungkung.

49 Wawancara dengan Theo Thin Bun, umur: 61 tahun, alamat: Br. Segara, Seksi Adat Viwara Dharmayana Kuta, pada tanggal 26 Januari 2009.

BAB IV SIMPULAN DAN SARAN

4.1 Simpulan

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat ditarik simpulan bahwa reformasi politik dan hukum yang terjadi di Bali telah menyentuh sampai ke tingkat desa adat. Sentuhan itu berupa pencabutan Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986, kemudian diganti dengan Perda Desa *Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001. Dicabutnya Perda Desa Adat Nomor 06 Tahun 1986 terkait dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan hal itu, DPRD Provinsi Bali dalam hak prakarsanya mengeluarkan Keputusan Nomor 26/KPTS/DPRD/2000 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Panitia Khusus Desa *Pakraman*. Langkah berikutnya, DPRD Provinsi Bali mengeluarkan Keputusan DPRD Provinsi Bali Nomor 38/KPTS/DPRD/2000 tentang Penetapan Persetujuan Menerima Usul Prakarsa Pansus Desa *Pakraman* menjadi Ranperda Prakarsa DPRD Provinsi Bali. Dengan demikian, desa *Pakraman* diharapkan untuk menjadi motor dan komando bagi kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kegiatan sosial masyarakat desa.

Dinamika dari desa adat ke desa *pakraman* secara

prinsipil tidak menunjukkan perubahan yang mendasar, hanya perubahan nama dari desa adat menjadi *desa pakraman*. Namun, secara "substansial" perubahan itu dapat dilihat pada kelembagaan dan kemasyarakatan, yaitu munculnya majelis *desa pakraman* (pasal 14) yang pembentukannya dari "bawah", di samping munculnya *pacalang* sebagai petugas keamanan dan ketertiban wilayah *desa pakraman* dalam hubungan pelaksanaan tugas adat dan agama, yang merupakan "produk lama" dengan kemasannya atau "semangat baru" dalam Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001.

¹ Perda *Desa Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001 sebagai produk hukum yang "digugat" dalam bentuk "pembangkangan sosial" oleh *Desa Adat Kuta*, terutama pasal 3, angka 6, yakni bagi *krama desa/krama banjar pakraman* yang bukan beragama Hindu hanya mempunyai ikatan *pawongan* dan *palemahan* di dalam wilayah *desa/banjar pakraman* yang hak dan kewajibannya diatur dalam *awig-awig desa/banjar pakraman* masing-masing. Pasal ini diinterpretasikan oleh *Prajuru Desa Adat Kuta* sebagai suatu hal yang "memberikan kewajiban" kepada umat non-Hindu sebagai *krama* yang tentunya akan menuntut hak-hak sebagai *krama desa*. Bentuk "pembangkangan sosial" *Desa Adat Kuta* tidak mengubah nama *Desa Adat Kuta* menjadi *desa pakraman*, kemudian tidak mengadakan amandemen atas *awig-awig Desa adat Kuta*, dan/atau membentuk *pararem* sesuai dengan Perda *desa pakraman* tersebut.

Dalam interaksi antara *Desa Adat Kuta* dengan kekuasaan negara, *Desa Adat Kuta* terhegemoni oleh kekuasaan "negara" yang dipersonifikasikan oleh *desa dinas* (*Kelurahan Kuta*) sebagai perpanjangan "tangan" negara. Selanjutnya, berkaitan dengan ketentuan tentang penduduk, wilayah, dan otonomi *desa adat* di *Desa*

Adat Kuta sebagai bagian dari politik representasi dalam transpolitik sebagai persoalan teks dan konteks dalam melihat dinamika di Desa Adat Kuta. Dalam pengaturan tentang penduduk akan diberlakukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan; kemudian diatur juga dalam Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 5 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (Simduk) di Kabupaten Badung.

Berkaitan dengan *krama desa/krama Banjar* Adat Kuta diatur dengan *awig-awig* Desa Adat Kuta dan *pararem*. Dalam hal ini, Desa Adat Kuta yang membina penduduk pendatang dalam kaitannya dengan *Trihita Karana* sebagai kearifan lokal di Bali tertuang dalam pasal 13, Perda 5 Tahun 2001, yang berbunyi, "Desa adat dapat berpartisipasi aktif dalam upaya pembinaan terhadap penduduk pendatang dalam kaitannya dengan *Trihita Karana* sehingga terwujud hubungan yang harmonis". Tindakan ini ditempuh oleh *Prajuru* Desa Adat Kuta, apabila terjadi "baya" atau bahaya terkait dengan *pawongan* dan *palemahan*, jika tidak tertuang dalam *Awig-awig* Desa Adat Kuta dan/atau dalam *pararem*, maka untuk mengantisipasi hal tersebut dilakukan "semacam gerakan" cepat berdasarkan *paruman* desa adat atau *paruman* banjar.

Selanjutnya, persepsi tentang *pawongan*, *prajuru* adat Kuta dan tokoh adat, secara tegas menentang Pasal 3, Ayat (6) karena dianggap pasal yang "bumerang" bagi Desa Adat Kuta apabila tidak cermat mengimplementasikan pasal ini dalam relitas sosial. Berbeda dengan persepsi dan ketentuan tentang *palemahan* dan otonomi desa adat, yakni tidak seekstrem pandangan bidang *pawongan*. *Palemahan* Desa Adat Kuta yang berbatasan dengan Desa Adat Tuban, Desa Adat Legian, dan Desa Adat Pemogan,

krama Desa Kuta tinggal "*saling seluk*" dan secara konsisten mempergunakan asas domisili dan asas stelsel aktif sesuai dengan Perda Desa *Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, Pasal 3, Ayat (2); dalam hal ini yang menjadi *krama* desa adalah orang yang menjadi anggota desa menurut tata cara dan syarat yang diatur dalam *awig-awig* desa. Untuk menjadi *krama* desa tidak hanya berdasarkan atas asas domisili, tetapi juga dianut stelsel aktif, yakni adanya permohonan/permintaan dari seseorang (yang sudah berkeluarga) untuk menjadi *krama* desa. Dengan demikian, bisa saja terjadi bahwa *krama* tersebut berada di luar wilayah desa yang bersangkutan dan sebaliknya. Ketentuan tentang otonomi desa adat semestinya bergerak sesuai dengan otonomi asli sesuai dengan *desa mawacara* dan *desa, kala, patra* dengan semangat HAM dan nasionalisme dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai desa pariwisata yang mempunyai hubungan historis panjang dengan penduduk pendatang, terutama Tionghoa, maka interaksi positif yang berkaitan dengan kerukunan dan multikultural dalam upacara, agama, dan perkawinan silang antara kedua penduduk Tionghoa di Desa Adat Kuta dengan *krama* Desa Adat Kuta tidak terhindarkan.

Dampak sosio-legal berlakunya Perda Desa *Pakraman* Nomor 3 Tahun 2001, yakni terjadinya saling "klaim perbatasan" antara Desa Adat Kuta dengan Desa Adat Tuban dan konsep "wilayah desa adat *saling seluk*". Dampak bisnis di Desa Adat Kuta sangat menjanjikan sehingga perlu diatur dengan produk hukum yang jelas sehingga tidak terjadi "tebang pilih", pihak pemerintah justru berpihak kepada pebisnis skala besar atau "investor". Meskipun demikian, bisnis Desa Adat Kuta, dengan pengelolaan pantai, LPD, dan pasar seni telah memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap

pembangunan Desa Adat Kuta.

Dalam pemilihan *Bendesa* Adat Kuta Tahun 2008, panitia pemilihan *Bendesa* Adat Kuta telah diilhami oleh produk hukum UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni pemilihan *bendesa* adat secara langsung dengan membuat TPS pada setiap banjar adat di Desa Adat Kuta sebagai cerminan demokrasi langsung di desa tersebut.

Dampak sosial politik terkait dengan otonomi desa adat, seperti yang disebut Althusser sebagai *aparatus ideologi negara*, Desa adat memiliki otonomi asli "bukan pemberian negara", yakni dalam pengertian bahwa ada hak dan otoritas dalam mengatur diri sendiri tanpa campur tangan negara di dalamnya, sesuai dengan *desa rawacara* dan *kesepakatan-kesepakatan* di Desa Adat Kuta. Aspek kepemimpinan di Desa Adat Kuta, yakni bukan menonjolkan aspek "tetua" atau yang dituakan, tetapi yang dipentingkan adalah beberapa persyaratan yang memunculkan nilai budaya baru, yaitu seorang *Bendesa* Adat Kuta tidak boleh menjadi pengurus partai apa pun pada semua tingkatan pengurus. Di samping itu, dibentuknya panitia pemilihan *bendesa* adat yang lengkap dengan persyaratannya. 1

Berkaitan dengan perubahan desa adat ke desa *pakraman* memunculkan pro-kontra tentang Perda Desa *Pakraman* No. 3 Tahun 2001 yang disebabkan adanya harapan untuk meningkatkan "status desa *pakraman*" menjadi desa dinas (desa dinas diintegrasikan menjadi desa *pakraman* yang "berstatus dinas"). Namun, Desa Adat Kuta tetap pada pendirian bahwa desa adat dan desa dinas terpisah serta tidak diintegrasikan bahwa "desa adat tidak menjadi desa dinas".

Dalam dinamika Desa Adat Kuta, makna dinamis adalah mewujudkan Desa Adat Kuta yang bergerak sesuai

dengan kebutuhan adat (religius) dan ¹pentingan sekuler (administrasi) negara. Dalam hal ini, sesuai dengan *awig-awig, perarem*, dan kesepakatan-kesepakatan desa adat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Makna lainnya adalah makna transformasi, yaitu pola pemilihan ¹ajelis desa adat yang ditentukan “dari atas” berdasarkan perda Desa Adat Nomor: 06 Tahun 1986 bergeser menjadi pola pemilihan “dari bawah” sesuai dengan perda Desa Pakraman Nomor: 3 Tahun 2001. Makna pergeseran nilai pada pemilihan bendesa adat Kuta Tahun 2008 tidak hanya ditentukan berdasarkan asas *tetua*, namun sudah bergeser pada nilai intelektual, tidak terlibat dalam pengurus ¹²partai politik pada semua tingkatan, serta diilhami oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam makna dialog seperti itu terjadi pro-kontra berlakunya Perda Desa Pakraman di Bali dan sampai pula ke Desa Adat Kuta. Kemudian istilah “desa pakraman” tidak diterima di desa adat Kuta serta proses terus berjalan, bahkan tidak pernah selesai apakah akan menjadi desa dinas yang berintegrasi dengan desa adat.

4.2 Saran

Dinamika Desa ²Adat Kuta di Bali, yakni dari desa adat ke desa *pakraman* ¹meninggalkan persoalan pro-kontra, terkait dengan Pasal 3, Ayat 6 Perda Desa Pakraman No. 3 Tahun 2001, di samping juga tidak diterimanya istilah “desa pakraman” untuk Desa Adat Kuta. Dengan demikian, Pemerintah Daerah Provinsi Bali dan kabupaten/kota disarankan agar segera mengadakan hal-hal sebagai berikut.

Pertama, sosialisasi secara ¹terus, jelas dan terang berkaitan dengan substansi hukum Perda Desa Pakraman No. 3 Tahun 2001 kepada *Prajuru Desa Pakraman* Desa

Adat Kuta, tentang persoalan-persoalan yang dihadapi oleh *krama* Desa Adat Kuta. Demikian pula, desa *pakraman* lainnya di Bali yang mempunyai persoalan hampir sama dengan Desa Adat Kuta, semestinya diperlakukan sama dan segera diberikan pencerahan hukum adat oleh pemerintahan daerah terkait dengan tugas dan fungsi desa *pakraman* yang dilaksanakan oleh *prajuru* desa.

Kedua, Majelis Alit Desa *Pakraman* Kecamatan Kuta, dengan tegas dan jelas tidak menerima Perda Desa *Pakraman* No. 3 Tahun 2001, dengan pertimbangan karena akan mengubah *awig-awig* desa adat. Untuk itu, perlu "diambil-alih" oleh Majelis Utama Desa *Pakraman* Provinsi Bali, di samping dapat memberikan pemahaman, pencerahan, pendidikan, dan pelatihan dalam "membuat *pararem* lepas" terkait dengan perubahan nama desa adat menjadi desa *pakraman*", termasuk memberikan pemahaman hukum adat dan hukum pemerintah daerah sehingga desa *pakraman* di Bali mempunyai satu persepsi yang sama.

Ketiga, Desa Adat Kuta sebagai "pusat" pariwisata pantai dengan dinamika pariwisata budaya, memerlukan perangkat hukum untuk kepentingan bisnis pariwisata dan konsisten dalam penerapannya. Dalam hal ini, seperti peraturan yang dikeluarkan Bupati Badung A.A. Oka Ratmadi (tahun 2002) Surat Keputusan Bupati Badung Nomor 1266 Tahun 2002 tentang Strategi Manajemen Perkotaan Kuta Kabupaten Badung yang menetapkan bahwa ada empat belas perizinan pembangunan dengan zona peruntukannya (sesuai dengan Pasal 9). Namun, zona-zona ini sudah tidak jelas walaupun setiap tahun dapat direvisi. Untuk itu, Pemerintah Kabupaten Badung semestinya konsisten dalam pelaksanaan penegakan hukum untuk menghindari "amburadulnya" tata ruang fisik Desa Adat Kuta ke depan.

Keempat, apabila Pemerintah Daerah Provinsi Bali mempunyai "tujuan khusus", yakni meningkatkan status desa pakraman menjadi desa dinas (desa dinas diintegrasikan menjadi desa pakraman yang "berstatus dinas"), maka satu-satunya jalan adalah membentuk tim pengkajian untuk mengumpulkan pendapat para tokoh adat, tokoh agama Hindu, pakar hukum adat, dan pakar hukum tata negara, apa untung-ruginya sistem budaya (Desa adat) Bali berintegrasi dengan sistem ketatanegaraan. Tujuannya adalah mendapatkan status yang cocok apabila "desa pakraman" ditingkatkan menjadi "desa dinas", di samping untuk mengakomodasi kepentingan agama Hindu, adat, budaya, serta "negara" dalam konteks NKRI. Dengan demikian, teori ilmu sosial, politik, sosiologi, antropologi, serta kajian budaya (*cultural studies*) yang universal dapat mengungkap tabir yang menyelimuti berbagai pro-kontra dan "konflik" yang dihadapi desa pakraman.

Dalam konteks mencegah berbagai pro-kontra dan "konflik" yang dihadapi Desa Adat Kuta di Bali, maka dapat "dipinjam" cara berpikir dekonstruksi Jacques Derrida (1930) untuk mewujudkan desa Adat yang harmoni, dengan memahami tugas, fungsi, dan kewenangan majelis desa pakraman, prajuru desa adat, dan perangkatnya desa (berdasarkan Perda Desa Pakraman No. 3 Tahun 2001), seperti *pecalang*, sehingga tetap pada tatanan sistem nilai budaya Hindu Bali.¹¹

3 DAFTAR PUSTAKA

- Abdulsyani. 2002. *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan*. Bandar Lampung: Bumi Aksara.
- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Gunung Agung.
- 1 Alfian. (ed.). 1985. *Persepsi Masyarakat tentang Kebudayaan*. Jakarta: PT Gramedia.
- 1 Ardika, I Wayan dan Darma Putra (ed.). 2004. *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Yogyakarta: Fakultas Sastra Unud dan Balimangsi Press.
- 3 Arwati, Ni Made Sri. 1991. *Geguritan Desa Adat*. Denpasar: MPLA Bali.
- Arifin Rahman. 1998. *Sistem Politik Indonesia*. Surabaya: Penerbit SIC.
- Andrianto Kurniadi. Dkk. 2000. *Parlemen Literer: Antologi Pemikiran Dewa Palguna*. Denpasar: Bali Mangsi Press.
- Asmadi, Alsa. 2003. *Pendekatan Kuantitatif & Kualitatif serta Kombinasinya dalam Penelitian Psikologi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amsal, Bakhtiar. 2004. *Filsafat Ilmu*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- 3 Bagus, I Gusti Ngurah. 1975. "Sanur dan Kuta: Masalah Perubahan Sosial di Daerah Pariwisata", dalam I G.N. Bagus (ed.). *Bali dalam Sentuhan Pariwisata*. Denpasar:

Fakultas Sastra Unud.

-----, 1964. *Sistem Pola Menetap Masyarakat Bali*. Denpasar: Universitas Udayana.

Bappeda Bali. 1976. *Hasil-hasil Perumusan Lokakarya Subak dan Desa Adat Bali*. Publikasi III. Denpasar: Bappeda Bali.

Bappeda Kabupaten Badung, 2008. *Kecamatan Kuta dalam Angka 2008*. Badung: BPS.

-----, 2008. *Badung dalam Angka 2008*. Badung: BPS.

-----, 2002. *Strategi Manajemen Perkotaan Kuta: Laporan Akhir Volume 1 Februari 2002*. Badung: Bappeda.

-----, 2002. *Strategi Manajemen Perkotaan Kuta: Laporan Akhir Volume 2 Februari 2002*. Badung: Bappeda.

¹ Barker, Chris. 2000. *Cultural Studies: Teori & Praktik*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.

Bernard, Arief Sidharta. 2002. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.

Burhan, Magenda. 1982. *Aspek Keadilan Sosial dalam Kebudayaan Politik di Indonesia*, dalam Ismed Hadad (ed.). *Kebudayaan Politik dan Keadilan Sosial*. Jakarta: LP3ES.

¹ Bogdan, Robert C. 1972. *Participant Observation in Organizational Setting*. New York: Syracuse University Press, Syracuse.

Blumer, Herbert. 1969. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. (Englewood Cliffs). N.J.: Prentice Hall.

³ Charles, F. Andrain. 1992. *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Covarrubias, M. 1937 *Island of Bali: The Village- The*

- Community VI. Oxford University Press, Petaling Jaya: Selangor Malaysia.
- 1 David, Kaplan. 2002. *Teori Budaya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dwipayana Ari, A.A.G.N. 2005. *GloBALism: Pergulatan Politik Representasi atas Bali*. Denpasar: Uluangkep.
- Eka Wijaya, Wardana. 2004. "Kewenangan Provinsi dalam Mengatur Desa Pakraman: Kajian Yuridis Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman", *Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Udayana*, Denpasar.
- Fadillah, Putra 2003. *Partai Politik & Kebijakan Publik, Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gaffar, Afan. 2004. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , 1991. dalam Alfian & Nazaruddin Sjamsudin, *Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta: Grafiti.
- Geertz, 1992, *Politik Kebudayaan*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius.
- Giddens, Anthony. 2004. *The Constitution of Society Teori Strukturasi untuk Analisis Sosial*. Malang: Pedati
- 3 Griadi Wirtha, I Ketut. 1980. "Otonomi Desa Adat dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Indonesia", dalam
- 3 *Bahan Ceramah MPLA*. Denpasar: MPLA Bali.
- Gubernur Bali. 2001. *Mengkaji dan Menemukan Format Penyelenggaraan Pemerintah Desa di Bali dalam Rangka Otonomi Daerah*. Denpasar: Fisip Unwar.
- , 1991. "Peranan Otonomi Desa Adat dalam Pembangunan". *Kertha Patrika*. No. 54, ThXVII. Denpasar: Unud.
- Geriya, I Wayan. 1993. "Studi Kasus di Desa Adat Interaksi Desa Adat dan Pariwisata: Studi Kasus di Desa Adat

- Sangeh, Kabupaten Badung." ³ Laporan Penelitian. Denpasar: Puslit Unud.
- , 1995. *Pariwisata dan Dinamika Kebudayaan, Lokal, Nasional, Global*. Denpasar: Upada Sastra.
- , 2001. *Menuju Format Desa yang Otonom, Kokoh dalam Jatidiri, dan Berdaya Membangun Kesejahteraan secara Berkelanjutan*. Denpasar: Fisip Unwar.
- Geertz, Clifford. 1980. *Negara, The Theater State in Nineteenth Century*. New Jersey: Princeton University Press.
- George Ritzer. 1992. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma*. Ganda. Jakarta: Rajawali Pers.
- ³ Ismid, Hadad. (ed.), 1979. *Kebudayaan Politik dan Keadilan Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- John ,Naisbitt. 1994. *Global Paradox, Semakin Besar Ekonomi Dunia, Semakin Kuat Perusahaan Kecil*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- John, B. Thompson. 2006. *Kritik Ideologi Global, Teori Sosial Kritis tentang Realisasi Ideologi dan Komunikasi Massa*. Yogyakarta: IRCISod.
- Joseph, Losco Leonard Williams. 2003. *Political Theory, Kajian Klasik dan Kontemporer*, Edisi II. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kawi, G., 2003. "Migrasi Penduduk dan Kelestarian Desa Adat" Suatu studi Kasus Remitan Desa Adat Beratan di daerah Provinsi Bali", *Desertasi Ilmu Feografi*, Program Pasca Sarjana, Universitas gadjah Mada. Yogyakarta: Tidak diterbitkan³.
- Alit Kalakan, I.G.N. 2003. *Desa Pakraman dalam Konteks Otonomi dan Nasionalisme*. Denpasar: Seminar Otonomi Daerah.
- ³ Korn, V.E., 1932. *Hukum Adat Bali*. Cetakan Kedua yang Diperbaiki. Terjemahan Proyek Pembinaan Hukum Biro Hukum & Ortal. Denpasar: Kantor Gubernur. KDH Tk. I Bali.

- 3-----, *Het Adatrecht van Bali.*'-Gravenhage: G.Naeff.
- 3Koentjaraningrat, 1994. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia.
- 3Lauer, H Robert. 2001. *Perspektif tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Renika Cipta.
- 1Lili, Rasjidi. 2001. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Lubis, Akhyar Yusuf. 2003. *Setelah Kebenaran & Kepastian Dihancurkan, MASIH ADAKAH TEMPAT BERPIJAK BAGI ILMUWAN: Sebuah Uraian Filsafat Ilmu Pengetahuan Kaum Posmodernis*. Yogyakarta: Percetakan BYRU.
- , 2006. *DEKONSTRUKSI EPISTEMOLOGI MODERN, Dari Posmodernisme, Teori Kritis, Poskolonialisme hingga Cultural Studies*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Lubis, Solly. 1983. *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Lorraine, Gesick. 1989. *Pusat, Simbol, dan Hierarki Kekuasaan, Essai-esai tentang Negara-negara Klasik di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- 1Richard, Harker, Cheelen Mahar, Chris Wilkes. 2003. *Habitus x Modal + Ranah = Praktik*, Bandung: Jelasutra.
- Richard, Jenkins. 2004. *Membaca Pikiran Pierre Bourdieu*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Richard, E. Palmer. 2003. *Hermeneutika Teori Baru Mengenal Interpretasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Rijkschroeff. 2001. *Sosiologi, Hukum, dan Sosiologi Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Ritzer, George. 2003. *Teori Sosial Postmodern*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Robert, Michels. 1984. *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Jakarta:

- 5 CV Rajawali.
- Mantra, Ida Bagus, 1996. *Landasan Kebudayaan Bali*. Denpasar: Yayasan Dharma Sastra.
- 1 Mahfud, MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- , 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- , 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mertha, I Ketut. 2008. *Relevansi Transformasi Pacalang terhadap Tugas dan Fungsi Polri dalam Mencegah dan Menaggulangi Kejahatan*. Denpasar: Universitas Udayana.
- Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- 11 Munir, Fuady. 2005. *Filsafat dan Hukum Teori Hukum Postmodern*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Nordholt Henk Schulte, 2010, *Bali Benteng Terbuka 1995-2005*, Denpasar, Pustaka Larasan.
- Raka Dherana, Cokorde. 3 1982. *Garis-garis Besar Pedoman Penulisan Awig-awig Desa Adat*. Denpasar: Mabhakti.
- 1 Rahardjo, Satjipto. 2007. *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Jakarta: Kompas.
- , 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Buku Kompas.
- , 2006. *Hukum dalam Jagad Ketertiban*. 1 Jakarta: Kompas.
- Ritzer, George. 1992. *Contemporary Sociological Theory, Third Edition*. (New York: McGraw-Hil Inc).
- Sanit, Arbi. 1994. *Implikasi Kebijakan Massa Mengambang*. Jakarta: PPW-LIPI.

- Salman, Otje. 2006. ³ *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: PT Refika Aditama.
- ¹ Sunaryati, Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- , 2006. *Bhinnika Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Susanto, Anthon Freddy. 2005. *Semiotika Hukum, Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Soemardjan, Selo. 1991. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- , 1993. *Masyarakat dan Manusia dalam Pembangunan: Pokok-Pokok Pikiran Selo Soemardjan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soemadiningrat, Otje Salman. ³ 2002. *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*. Bandung. Alumni.
- , 2004. *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Samuel, P. Huntington. 2004. *TERTIB POLITIK pada Masyarakat yang sedang Berubah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- ³ Surpha, I Wayan. 1991. *Eksistensi Desa Adat Di Bali*. Denpasar: Upada Sastra.
- , 2002. *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*. Denpasar: Bali Post.
- Suasthawa, D. 2001. *Desa Adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bali*. Denpasar: Upada Sastra.
- , 2001. *Kedudukan Desa Pakraman dalam Undang-Undang ³ Pemerintah Daerah*. Denpasar: Fisip Unwar.
- , 1987. *Status dan Fungsi Tanah Adat Bali setelah ³ Berlakunya UUPA*. Denpasar: CV Kayu Mas.
- Suasta (ed.). 2003. *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik*:

Konsep dan Pelaksanaannya di Bali. Denpasar: Wijaya Words.

Sujaya, I Made. 2004. *Sepotong Nurani Kuta: Catatan Seputar Sikap Warga Kuta dalam Tragedi 12 Oktober 2002*. Kuta: LPM Kuta.

¹ Sulistiyono, Adi. 2007. *Negara Hukum, Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*. Surakarta: LPP UNS.

³ Sumardika, I Nengah. 2004. "Efektivitas Pelaksanaan Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman di Kabupaten Karangasem". Tesis Program Pascasarjana Universitas Hindu Indonesia Denpasar.

Sumadi, I Ketut, 2003. "Ritual Agama Hindu sebagai Daya tarik Pariwisata Budaya Bali: Kasus Pelaksanaan Ritual di Desa Adat Kuta". Tesis Program Magister Kajian Pariwisata Program Pascasarjana Universitas Udayana, Denpasar.

Suryadinata, Leo. 1992. *Golkar dan Militer, Studi tentang Budaya Politik*. Jakarta: LP3ES.

Suwardi, Endraswara. 2003. *Metodologi Penelitian Kebudayaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Snouck Hurgronje. 1896, *De Atjers*, I, E.J. Brill, Leiden.

Steven, Best and Douglas Keller. 2002, *Pern Theory Critical Interrogations*. London: Palgrave Macmillan.

Soetandyo, Widnjosebroto. 1993. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Soemarsaid, Moertono. 1985. *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau: Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI Sampai XIX*. Jakarta: Yayasan Obor.

Soedarsono. 1985. *Peranan Kebudayaan Daerah dalam Proses*

- Pembentukan Kebudayaan Nasional, Jakarta: Proyek Penelitian dan Pengkajian Kebudayaan Nasional
- 3 Sirtha, I Nyoman. 2002. "Strategi Pemberdayaan Desa Adat dengan Pembentukan Forum Komunikasi", dalam *Desa Pakraman: Sejarah, Eksistensi dan Strategi Pemberdayaan*. Denpasar: Yayasan Tri Hita Karana Bali.
- , 1996. *Makna Sosial Hukum dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat di Tengah Perubahan Sosial: Studi Kasus Kelompok Masyarakat Petani Subak di Daerah Irigasi Panaraga Giri Bali*. Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- , 2008. *Aspek Hukum dalam Konflik Adat di Bali*. Denpasar: Udayana University Press.
- S.P., Varma. 2003. *Teori Politik Modern*. Jakarta: PT RajaGrafindo.
- Spradley, James P. 1997. *Metode Etnografi*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.
- 3 Steward, Julian H. 1976. *Theory of Culture Change*, Urbana: University of Illinois Press.
- Suwardi, Endraswara. 2003. *Metodologi Penelitian Kebudayaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- 3 Koentjaraningrat. 1994. *Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia.
- Sugira, Suda. 2001. *Acuan tentang Sistem Pemerintahan Desa di Bali dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Denpasar: Fisip Unwar.
- Tilar, H.A.R. 2004. *Multikulturalisme: Tantangan-tantangan Global Masa Depan dalam Transformasi Pendidikan Nasional*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- 1 Nezar, Patria & Andi Arief. 2003. *Antonio Gramsci Negara & Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Nurhadiantomo. 2004. *Konflik-Konflik Sosial PRI-NonPRI Hukum Keadlian Sosial*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Natha Wibawa, I Ketut. 2003. "Efektivitas Keputusan Desa Pakraman dalam Penyelesaian Sengketa Adat: Studi Kasus di Desa Pakraman Belang Samu Kecamatan Sukawati Kabupaten Gianyar", Tesis Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana, Denpasar.
- Masri, Singarimbun. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.
- Maria Farida Indrawati, S. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan, Proses dan Teknik Pembentukan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mudana, I Gede. 2005. "Pembangunan Bali Nirwana Resort di Kawasan Tanah Lot: Hegemoni dan Perlawanan di Desa Beraban, Tabanan, Bali". Program Doktor Kajian Budaya Unud, Denpasar.
- Martin, Wolf. 2007. *Globalisasi Jalan Menuju Kesejahteraan*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Parimartha, I Gede. 2002. "Desa Adat dalam Perspektif Sejarah", dalam *Desa Pakraman: Sejarah, Eksistensi dan Strategi Pemberdayaan*. Denpasar: Yayasan Tri Hita Karana Bali.
- , 2003. "Memahami Desa Adat, Desa Dinas, dan Desa Pakraman: Suatu Tinjauan Historis, Kritis". *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Sejarah*. Denpasar: Universitas Udayana.
- , 1997. "Desa Adat dalam Perspektif Sejarah". Kertas Kerja dalam Seminar Nasional Fakultas Sastra Universitas Warmadewa 24 Oktober.
- , 2004. *Pecalang Perangkat Keamanan Desa Pakraman di Bali*. Denpasar: LPM Unud.
- Pasek Diantha, I Made. 2002. "Eksistensi Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999, dalam *Desa Pakraman: Sejarah,*

- Eksistensi, dan Strategi Pemberdayaan*. Denpasar: Yayasan Tri Hita Karana Bali.
- , 2002. *Pararelisasi dan Kontradiksi Nilai-nilai Tradisional dengan aturan Formal*. Denpasar: Yayasan Tri Hita Karana Bali.
- Pandiangan, Andreas. 1996. *Menggugat Kemandirian Golkar*. Bigraf Publisng.
- ³ Pitana, I Gede. 1984. "Awig-awig Desa Adat untuk Menangani Pedagang Acung", Paper dalam Pesta Kesenian Bali, Denpasar: Werdi Budaya.
- , 2000. *Kuta Cermin Retak Pariwisata Bali*. Denpasar: Bali Post.
- , 1994. *Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan Bali*. Denpasar: Bali Post.
- ¹ Piotr, Sztompka. 2004. *Sosiologi Perubahan Sosial*. Jakarta: Prenada.
- Pilliang, Yasraf A. 2005. *TRANSPOLITIKA: Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*. Bandung: Jalasutra.
- , 2004. *POSREALITAS: Realitas Kebudayaan dalam Era Posmetafisika*. Yogyakarta: Jalasutra.
- Putra Agung, Anak Agung. 2001. *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Podgorechi, Adam. ¹ 1987. *Pendekatan Sosiologis terhadap Hukum*. Jakarta: Bina Aksara.
- ¹ Polda Bali. 2002. *Mengoptimalkan Sinergi antara Aparat Keamanan dan Kekuatan Lokal Tradisional dalam Menghadapi Permasalahan yang Semakin Kompleks*. Denpasar: Polda Bali.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 2005 tentang *Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*.
- Pramudya. 2007. *Hukum Itu Penting*. Salatiga: Sanggar Mitra Sabda.

- Windia, Wayan P. 2008. *Bali Mawacara: Gagasan Satu Hukum Adat (Awig-awig) dan Pemerintahan di Bali*. Denpasar: Pusat Penelitian Hukum Adat Universitas Udayana.
- Widnyana. 1993. *Kapita Selekta Hukum Pidana Adat*. Bandung: PT Eresco.
- 1 Warre, Carol. A. 1990. "Adat and Dinas: Village and Stage in Contemporary Bali". *University of Western Australia*.
- Ziauddin, Sardar dan Borin Van Loon. *Mengenal Cultural Studies For Beginner*. Bandung: Mizan.

Artikel dalam Penerbitan, Jurnal, Disertasi, Laporan, dan Makalah

- Anom Uthama, A.A. Gde, 2004. *Reformasi Birokrasi Menuju Pelayanan yang Profesional dalam Mendukung Proses Demokrasi*, Denpasar: Unwar.
- Ari, Dwipayana, 2005. *Analisis Konteks dan Substansi UU No. 32 Tahun 2004*. Denpasar: Unwar.
- 1 Bawa, Ida Bagus Putu. 2005. "Konsep dan Implementasi Otonomi Desa Serta Pernerdayaan Masyarakat Desa" (sesudah Berlakunya UU 32 Tahun 2004). Denpasar: Fisip Unwar.
- Biro Bina Pemerintahan Desa. 1985/1986. *Peranan Desa Adat dalam Pemerintahan Desa*. Denpasar: Pesamuan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat Kabupaten dan Kecamatan se-Bali.
- Daniel, Sparringga. 2005. *Reading of Current Indonesia: (2004-2007) A Political Sociology Perspectif*. Surabaya: Fisip Airlangga.
- 3 Diantha Pasek, I Made. 2001. *Eksistensi Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999*. Denpasar: Unwar.
- , 2002. *Parelisasi dan Kontradiksi Nilai-nilai Tradisional dengan Aturan Formal, Badung*. Denpasar:

- Yayasan Tri Hita Karana.³
- Dherana, Tjokorde Raka. 1982. *Garis-Garis Besar Penulisan Awig-awig Desa Adat*. Denpasar: Unud.
- Dinas Kebudayaan Bali. 2005. *Pedoman Penyusunan Awig-Awig Desa Pakraman*. Denpasar: Disbud Bali.
- Erawan, I Nyoman. 2005. *Format Otonomi Bali: Dari Perspektif Ekonomi dan Perimbangan Keuangan Pusat Daerah*. Denpasar: Unwar.¹
- Laporan Mutasi Penduduk Pemerintah Kec. Kuta dari Lurah Kuta tanggal 07 Maret 2007, Nomor 045.2/ 57 /Pem.
- LPD Desa Adat Kuta, *Newsletter, Dasa Warsa LPD Desa Adat Kuta*.
- Sudirman, I Wayan. 1999. *Peranan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dalam Memberdayakan Desa Adat di Bali*. Denpasar: Sastra Unwar.
- Soeno Prawoto, 1985/1986. *Peranan Hakim Perdamaian Desa, Pesamuan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat Kabupaten dan Kecamatan se-Bali*.
- Suacana, I Wayan. 2008. *Transformasi Demokrasi dan Otonomi dalam Tata Pemerintahan Desa Mengwi Kabupaten Badung Era Transisi: Perspektif Kajian Budaya*. Kajian Budaya Unud, Denpasar.
- Suasthawa, Dharmayuda.³ 2001. *Kedudukan Desa Pakraman dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*. Denpasar: Fisip Unwar.
- , 2001. *Desa Pakraman dalam Konteks Sosiologi*. Denpasar: Balai Budaya Art Centre.
- Suda, Sugira. 2001. *Acuan tentang Pemerintahan Desa di Bali dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Denpasar: Fisip Unwar.³
- Suwetja, Oka A.A. Putu. *Permohonan Pengunduran Diri sebagai Ketua BPPLA/Majelis Madya Kab. Badung (Surat kepada Bapak Bupati Badung di Sempidi, Badung 27 Maret*

2006).

- Polda Bali. 2002. *Mengoptimalkan Sinergi antara Aparat Keamanan dan Kekuatan Lokal Tradisional dalam Menghadapi Permasalahan yang semakin Kompleks*, Badung, Denpasar: Yayasan Tri Hita Karan.
- Riswanda, Imawan. 2001. *Catatan Kritis Pelaksanaan Otonomi Daerah di Tingkat Desa di Bali*. Denpasar: Fisip Unwar.
- Wairocana, I Gst.NGR. 2005. *Format Otonomi Bali dari Perspektif Hukum Tata Negara*. Denpasar: Universitas Warmadewa.
- Wes³awa, Ida Bagus. 2001. *Otonomi Daerah: Pola Hubungan Desa Adat dalam Sistem Pemerintahan Desa/Kelurahan*. Denpasar: Fisip Unwar.
- Wirta Griadhi, I Ketut. 1995/1986. *Peranan Otonomi Desa Adat dalam Pembangunan*, Denpasar: Pesamuan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat Kabupaten dan Kecamatan se-Bali.
- Widnyana, I Made. 1998. *Peranan Lembaga Tradisional (Desa Adat) dalam Penyelesaian Konflik: Suatu Kajian Kriminologis*. Semarang: Jurnal Hukum Pidana dan Krimin³ologi.
- ³. 1992. "Peranan Desa Adat dalam Penyelesaian Konflik: Suatu kajian Kriminologis". *Kerta Patrika*, No. 58, Th. XVIII.
- ³. *ADR yang berakar di Indonesia Khususnya di Daerah Bali*. Bukit Jimbaran: Unud.
- Windia, I Wayan. 2008. *Konflik Adat dan Sanksi Kesepekan di Desa Adat Bungaya, Kabupaten Karangasem*, Bali: Perspektif Kajian Budaya, Disertasi Program Pascasarjana Kajian Budaya Unud, Denpasar.
- ¹. 2005. *Desa dan Desa Pakraman: Masalah Hubungan Kerja antar Desa dan Desa Pakraman di Bali*, Denpasar, The YHB Center, Partnership Governance Reform in

- Indonesia, European Union dan Lembaga Penelitian Universitas Udayana.
- 3 Wiana, I Ketut. 2001, *Desa Pakraman dan Pemerintahan Desa di Bali*. Denpasar: Fisip Unwar.
- , 2002. *Kajian Filosofis tentang Keberadaan dan Fungsi Pecalang dalam Desa Pakraman di Bali*. Badung: Yayasan Tri Hita Karana.
- 3 Wesna Astara, I Wayan. 2004. "Desa Pakraman dan Respon Budaya Bali terhadap Pariwisata dalam Masyarakat Multikultural Menuju Jagadhita", dalam *Jurnal Ilmu Sejarah Tantular*. Denpasar: Jurusan Sejarah Unud.
- Wesnawa, Ida Bagus Putu. 2001. *Otonomi Daerah Pola Hubungan Fungsional, Desa Adat dalam Sistem Pemerintahan Desa/Kelurahan*. Denpasar: Fisip Unwar.

Aturan Perundang-Undangan

- 1 UUD 1945 Amandemen Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat.
- Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata.
- Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 *tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali.*

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 3 Tahun 2001 *tentang Desa Pakraman.*

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 3 Tahun 2003 *tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.*

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 *tentang Lembaga Perkreditan Desa.*

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 8 Tahun 2002 *tentang Lembaga Perkreditan Desa (LPD).*

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 3 Tahun 1974 *tentang Pariwisata Budaya.*

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 3 Tahun 1991 *tentang Pariwisata Budaya.*

Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 19 Tahun 200, *tentang Lembaga Perkreditan Desa.*

Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 5 Tahun 2001 *tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (Simduk) di Kabupaten Badung.*

Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 3 Tahun 2003 *tentang Perubahan Pertama Kali Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 5 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (Simduk) di Kabupaten Badung.*

¹ Peraturan Bupati Badung Nomor 20 Tahun 2006 *tentang Usaha Sewa Rumah.*

Keputusan Bupati Badung Nomor 832/02/HK/2006 *tentang Pencabutan Keputusan Bupati Badung Nomor 1101 Tahun*

2003 *tentang Pembentukan Majelis Madya Kabupaten Badung.*

Keputusan Bupati Badung Nomor 945 Tahun 1993 *tentang Pembentukan Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat II Badung.*

Keputusan Bupati Badung Nomor 1488/02/HK/2006 *tentang Pembentukan Majelis Madya Kabupaten Badung.*

Keputusan Bupati Badung Nomor 341 Tahun 2002 *tentang Penetapan Banjar Dinas/Lingkungan Persiapan Menjadi Banjar Dinas/Lingkungan Definitif di Kabupaten Badung.*

Keputusan Camat Kuta Nomor 17 Tahun 2006 *tentang Pembentukan Majelis Alit Kecamatan Kuta Periode Tahun 2006 sampai dengan 2011.*

Awig-awig Desa Adat Kuta Tahun 1992.

Surat Khabar.

Bali Post, Jumat Umanis, 10 Oktober 2008, MUDP Bali Tak Hadir: *Kisruh Pemekaran Desa Pakraman Tamblingan Buntu.*

Bali Post, Minggu Wage, 24 Agustus 2008, Warga Sumita *Hadang Undangan Mulung.*

Bali Post, Rabu Umanis, 15 Oktober 2008, Warga Semana *Meninggal, Pengawasan Perebatasan Ditingkatkan.*

Bali Post, Kamis Wage, 23 Oktober 2008, Otonomi Daerah *Alami Distorsi.*

Bali Post, Senin Paing, 6 Oktober 2008, Akibat Awig-awig *untuk Lomba Desa.*

Bali Post, Jumat Umanis, 10 Oktober 2008, MUDP Bali Tak Hadir *Kisruh Pemekaran Desa Pakraman Tamblingan Buntu.*

Denpost, Minggu, 14 September 2008, Faisal Basri LPD *Perlu Buat "Holding".*

INDEKS

A

Adat-istiadat 163,164

ADR (Alternanative disputes resolution) 364

Abdul Manan 350

Afan Gaffar 9

Ayahan 137

-Desa adat 244

Ajeg 3

-Bali 339

Amrah Muslimin 175

Arbi sanit 204

Aliran Marxisme 248

Asas domisili 368

Awig-awig 3,106,118,138,140, 149,162,163,168,169,170,188,
245,251,252,264,281,286,298,311

-Desa Adat 260, 266,282,283,338,409

-Tentang Tamiu 284

B

Banjar 92,93,99,203

-Adat 153

-Suka-duka 156

Banua 6, 116

Banwa 115

Bendesa adat 89,130
Beban budaya local 342
Bhineka Tunggal Ika 166
Blumer 254,255

C
Cornelis de Houtman, 111
Coutaen, 111
Covarrubias,376

D
Dana Lokasi Umum (DAU) 233
Darma Negara 309
Demokrasi normatif 9
Desa adat 88,93,110,121,123,234, 245, 300,
 -Dinas 121,122,123,234,300
 -Pakraman 88,89,159
 -Mawacara 124
 -Dresta 153
Desa Pakraman 4,5, 8,118,129,144,179,181,182,185,186,187,
215,239, 189,190,191,192,206,211,213, 218,235, 307,308
 -Alitan 180
Desa mawacara 171,359
Desa Dresta 317,377
Dekosentrasi 223
Dikonstruksi 307
Dresta 3,154
Druwe Desa 134
Dusun 321

E
Eugen Ehrlich 350,351

F

Faucault 204,208,248,296,297

Fenomena normatif 325

G

Gandhi 293

Gramsci 248,305,306

Guru Wisesa 309

H

Harta dan Pusaka Desa adat 261

Herbert Blumer 159

Hegemoni 203,248

-Gramsci 248

Hegemonik 244,250

-Terhadap Desa Adat 244,312

Hunger, F.W.F 122

Hukum adat 217

Hukum dan ketertiban 314

I

Ius constituendum 192

Ius constitutum 193

Ideologi 244

-UU No.5 tahun 1974, 244

K

Karang Banjar Pakraman 366

Kahyangan tiga 119,149,168

Kahyangan Desa 266

Kartu Tanda Krama Desa 367

Kebudayaan 7

Kelihan Banjar 161

Kekayaan Desa Pakraman 263

Krama 4

- adat 9,100,106, 125,214,337,415
- Desa 120,137,168,170
- *Tamiu* 105,119,214,337,369
- *Pengarep* 119
- *Pengele* 119
- *Wed* 99, 105,106,119
- *Thani*,115
- *Balu* 150

Krama desa 6,138

Kelihan Adat 4

Komunitas Cina 301

Komunitas Tionghoa 303

Konflik perbatasan 243

Konsep-konsep Marxis Ortodoks 247

Kontroversial 257,260

Konsensus hokum 312

L

Laba pura 137,139

Legal Draftting 186

Lieftrinck 119,120,212,288,375,376

M

Majelis Desa Pakraman 179,218,239,252,253,255,264,278,30

2

Majelis Utama 235,253

Majelis Madya 240,253

Majelis Alit 239,250

-Majelis Alit Desa Pakraman 244,253

Michael T. Gibbon 324

Miss Manx 400

Mahfud,MD 8,209,297, 393

Multikultural 89

Multikulturalisme 432,434
-Normatif 433

N

Negara mawatata 171,359,385
Negara ketertiban 177
Ngayah 151,258,259
Nyungsung 100,303,427
Ngurah Bagus I Gusti 391
Non-Hindu 247,257,287,331,336

O

Orde Baru 180,198,199,202,206
Orde Reformasi 180,238
Otonomi Daerah 219,228
Otonomi nyata 220,232
Otonomi materiil 220
Otonomi asli 380
Otonomi Desa Pakraman 382

P

Pancasila 279
Palemahan 9, 92,101,189,237
-Banjar 365
Partai Pemerintah 202
-Banjar 138
-Desa adat 151
Pararem 188,214
-Lepas 354
Paruman 162,169,180
-Agung 179
-Madya 179, 259
-Alit 264
Parhayang, 101,257

Paras paros 150,167
 Paruman 258
 -Adat 126
 Pawongan 101,257
 Pasal 3 Ayat (6) 247,334, 340, 343
 Pasal 3 Ayat (8) 336
 Pasupati awig-awig 360
 Palemahan 257
 Pesamuan 263, 298,428
 -Agung I 339
 Pemerintahan desa adat 148,235
 Pengelompokan Penduduk di Desa Pakraman 340
 Pemerintahan Desa Dinas 155,235
 Pengempon 99
 Pengemong 436
 Perarem 332
 -Lepas 357
 Pecalang 235,236,251,252, 254,270,271,275,276,277,278,279,
 280,431
 Perbekel 118
 Perda Desa Adat 166,168,251,285,295,314
 Perda Desa Pakraman 168, 195,196,207,213,214,239,241,246
 ,251,254,255,256,257,263
 Penguasa Tunggal 304
 Perubahan Perda Desa Pakraman 291
 P.J Idenburg 5
 Politik lokal 165
 Politik hukum 165
 Politik kebudayaan 188,290,294
 -Politik Kebudayaan dan Hukum 288
 Politik Perundang-undangan 165
 Politik perlindungan 166
 Politik Penguasa 250
 Prajuru 129,138, 152,268

- Desa Adat 247
- Desa Pakraman 361
- Desa 153,219
- Desa Pakraman 240, 260

Piodalan 112
 Produk budaya 185
 Produk hukum 185
 Produk politik 209

R

Receptio in complexu 125
 Reformasi 183,227,237,316
 Roscou Pound 210

S

Satjipto Rahardjo 165,177,292,348,355
 Sastradresta 125
 Stelsel aktif 368
 Sangkepan krama 170
 Saling-seluk 369,370,371,372,373,374,420,421
 Soepomo 7,127
 Snouck Hurgronje 5,212,217
 Sumber konflik Desa Adat Kuta 247
 Soekarno 256

T

Tanah Ayahan Desa (AYDS) 138
 Tanah Bukti 137
 -Pura 267
 Tanah ulayat 136
 Tanah Druwen Desa 136
 Tanah Pekarangan Desa (PKD) 137
 Teori Adaptasi 403
 Teori hegemoni 173,174,305,306,310

Teori Interaksi simbolis 254,255
Teori hokum Kaos 348
Teori hokum Sociological Jurisprudence 350
Teori interpretasi dan dekonstruksi
Teori Relasi Kuasa 296,348,
Ter Haar 218
Tri Hitakarana 125,144,145,151,196,234,257
Triwangsa, 111

V
Van Linschoten,111
VE Korn 124,212, 289

W
Wanua 6
Widnyodiputro 131
Williams 293
Windia, P Wayan 417

Z
Zoon politikon 197

Pertarungan Politik Hukum Negara dan Politik Kebudayaan

ORIGINALITY REPORT

18%

SIMILARITY INDEX

18%

INTERNET SOURCES

2%

PUBLICATIONS

8%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

ejournal.warmadewa.ac.id

Internet Source

5%

2

repo.isi-dps.ac.id

Internet Source

2%

3

balisustain.blogspot.com

Internet Source

2%

4

Submitted to Universitas Warmadewa

Student Paper

1%

5

www.scribd.com

Internet Source

1%

6

dausacommunityd4com.blogspot.com

Internet Source

1%

7

wisuda.unud.ac.id

Internet Source

1%

8

id.scribd.com

Internet Source

1%

9

eprints.undip.ac.id

Internet Source

1%

10	roni-rufy.blogspot.com Internet Source	1%
11	repository.warmadewa.ac.id Internet Source	1%
12	docobook.com Internet Source	1%
13	bagianhukumham.badungkab.go.id Internet Source	1%
14	malukutenggarakab.go.id Internet Source	1%
15	e-journal.uajy.ac.id Internet Source	1%

Exclude quotes On

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography On